

**Zeitschrift für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht**

**Band II Nr. 1/2**

**Teil 1: Abhandlungen**



**Zeitschrift für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht**

**Band II**

**Teil 1: Abhandlungen**

Zeitschrift für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht

Band II

Teil I: Abhandlungen



Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

# Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Herausgegeben in Gemeinschaft mit

**Erich Kaufmann**    **Rudolf Smend**    **Heinrich Triepel**

Professoren an der Universität Berlin  
wissenschaftlichen Beratern des Instituts

**Ludwig Kaas**

Professor, Leiter der Zweigstelle  
Trier des Instituts

**Friedrich Glum**

Professor, Generalsekretär  
des Instituts  
wissenschaftlichen Mitgliedern des Instituts

**Ernst Schmitz**

Leiter der völkerrechtlichen  
Abteilung des Instituts

von

**VIKTOR BRUNS**

Direktor des Instituts  
Professor an der Universität Berlin

Band II

Teil 1: Abhandlungen



Berlin und Leipzig 1931

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung / J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung  
Georg Reimer / Karl J. Trübner / Veit & Comp.



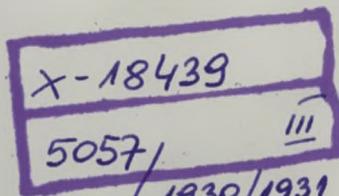
5057.2.1-2.

III

Krieg. Katolika. cona 132 RT.



25,-



# INHALTSVERZEICHNIS.

## Erste Abteilung: Völkerrecht.

	Seite
CARL GEORG BRUNS: Die Garantie des Völkerbundes über die Minderheitenverträge .....	3
SCHMITZ und SCHMID: Zur Dogmatik der Sektion V des Teiles X des Versailler Vertrags .....	17
v. STAUFFENBERG: Vertragliche Beziehungen des Okkupanten zu den Landeseinwohnern .....	86
LEONTIADES: Die Neutralität Griechenlands während des Weltkrieges .....	120
BILESKI: Was wird aus dem Mandatssystem? .....	171
GRATZ: Die Regelung der Reparationen und die Lösung der Optantenfrage .....	208
BAUMGARTEN: Souveränität und Völkerrecht .....	305
MANDELSTAM: Der internationale Schutz der Menschenrechte und die New Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht.....	335
BENTWICH: The Development of the A Mandates 1928—1930 ....	378
LASERSON: Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten .....	401
BAUMGARTNER: Zur Geschichte des internationalen Mississippi ....	430
REINHARD: Die Zuständigkeit der Vergleichskommissionen nach dem Accord vom 30. August 1929. ....	561

## Zweite Abteilung: Staats- und Verwaltungsrecht.

SCHEUNER: Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929 .....	226
LUBENOFF: Die königliche Diktatur in Jugoslawien .....	252
v. CSEKEY: Die Verwaltungsreform in Ungarn .....	268
FELLER: Beziehungen zwischen der Bundesgerichtsbarkeit und der Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten in den Vereinigten Staaten ...	277
HASSELBLATT: Strafrechtlicher Schutz des Nationalitätsbekenntnisses .....	297
BILFINGER: Die Geschäftsordnung des Reichstages und die Grenzen des parlamentarischen Systems .....	439
BENECKE: Die Berliner Verfassung .....	455
AUBURTIN: Die Beschränkung der politischen Betätigung der Bundesbeamten in den Vereinigten Staaten .....	471
MORESCO: Die Verfassungsreform in Niederländisch-Indien .....	484
LUBENOFF: Die Agrarreform in der Süd-Dobrudža (Rumänien) ....	521

### Register:

1. Schlagwortregister .....	581
2. Vertragsregister .....	616
3. Gesetzesstellenregister .....	620
4. Entscheidungsregister .....	628
Berichtigungen .....	633



# Die Garantie des Völkerbundes über die Minderheitenverträge.

Eine Untersuchung ihrer völkerrechtlichen Struktur.

Dr. Carl Georg Bruns.

Die Minderheitenschutzverträge stehen unter der Garantie des Völkerbundes. Die Methoden der Ausübung dieser Garantie sind oft und unter den verschiedensten Gesichtspunkten erörtert worden. Dagegen ist die Rechtsnatur der Garantie bisher wenig untersucht worden. Erst seit der Tagung des Rates im März 1929 findet die Frage nach Inhalt und Grenzen der Garantie Beachtung. Ganz vernachlässigt ist bis heute die Frage der formalen Struktur der Garantie. Rauchberg <sup>1)</sup> erwähnt sie in minderheitenrechtlichem Zusammenhang, ohne sie weiter zu vertiefen. Im Zusammenhange mit dem allgemeinen völkerrechtlichen Institut der Garantie berührt sie Bußmann <sup>2)</sup>. Wie vor ihm schon Quabbe und Idmann geht er von der Frage aus, ob und wie eine Minderheit der Garantierte eines völkerrechtlichen Garantieverhältnisses sein kann.

Nun bestehen die politische Bedeutung und der soziale Inhalt des Minderheitenrechtes gewiß darin, daß den Minderheiten ein gewisser Mindestrechtsschutz gegen Majorisierung in der Gesetzgebung und Willkür in der Verwaltung eingeräumt wird. Die Minderheiten oder die Angehörigen der Minderheiten haben, praktisch gesprochen, Rechte. Völkerrecht jedoch ist an *diesen* Rechten nichts. Ob Minderheiten je Subjekte des Völkerrechts sein werden, wissen wir nicht. Heute sind sie es nicht. Wenn die Garantie der Minderheitenverträge darin

<sup>1)</sup> Dr. Heinrich Rauchberg, »Die Reform des Minderheitenschutzes« in »Zeitschrift für Völkerrecht. Ergänzungsheft zu Bd. XV.« Ich benutze gerne diese Gelegenheit, Herrn Professor Rauchberg für das förderliche Interesse zu danken, das er für meine Untersuchungen bekundet hat, seit ich sie in meinem Vortrag am 31. Januar 1930 der deutschen Juristengesellschaft in Prag vorlegte.

<sup>2)</sup> Dr. Otto Bußmann, »Der völkerrechtliche Garantievertrag, insbesondere seit der Entstehung des Genfer Völkerbundes«, Frankfurter Abhandlungen zum Kriegsverhütungsrecht. Ihm folgt in unserer wie in den meisten andern Fragen Dr. Karl Eugen Laenge, »Der Garantievertrag des modernen Völkerrechtes«, Frankfurter Dissertation 1928.

bestehen sollte, daß den *Minderheiten* Rechte garantiert werden, dann wäre sie ein Institut, das mit dem sonst unter dem Namen Garantie bekannten völkerrechtlichen Institut wenig zu tun hat und schwer in die völkerrechtliche Systematik einzuordnen wäre. Bußmann zieht auch diese Folgerung. Merkwürdigerweise legt er sich nicht die Frage vor, wie es zu erklären ist, daß demnach in einem mit bekannter Sorgfalt von den ausgezeichnetsten Juristen verschiedener Länder redigierten Verträge das Wort Garantie in nichtjuristischer Bedeutung gebraucht wird, über dessen juristische Bedeutung eine, wie Bußmann zeigt, recht weitreichende *communis opinio* besteht.

Die fehlerhafte Fragestellung, die von den rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Minderheit anstatt zwischen Staat und Staat ausgeht, verleitet nun Bußmann, ebenso wie die zahlreichen Verfasser von Arbeiten über das Verfahren in Minderheitenangelegenheiten, die Minderheit gleichsam embryonal in der Rolle des völkerrechtlich garantierten zu sehen und sich darüber auszulassen, wie der Embryo in ausgereiftem Zustande aussehen müßte. Das Ergebnis pflegt zu sein, daß Minderheiten, die sich als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften konstituieren können, als rite garantierbare Subjekte des Völkerrechts bezeichnet werden. Mit genau dem gleichen Rechte könnte man jede andere öffentlich-rechtliche Körperschaft nach Landesrecht als Anwärter auf Völkerrechtssubjektivität ansehen; eine offenbare Unsinnigkeit. Mit solchen Methoden verbaut man nur den Weg zum Verständnis des Wesens der Minderheitengarantie.

Dabei sind die Grundlagen unserer Frage außerordentlich einfach. Polen und eine Reihe anderer Staaten haben sich den Hauptmächten gegenüber völkerrechtlich verpflichtet, ihr Landesrecht für die Behandlung der Minderheiten nach gewissen Richtlinien zu regeln; völkerrechtliche Verpflichtungen also zur Setzung bestimmten Landesrechtes, wie sie jahraus jahrein für die verschiedensten Lebensgebiete eingegangen werden. Derartige Verpflichtungen eines Staates, beziehungsweise die korrespondierenden Rechte eines Staates oder mehrerer Staaten, können selbstverständlich wie jedes Völkerrechtsverhältnis unter Garantie gestellt werden. Man kann den Fall einer Minderheitengarantie sehr einfach konstruieren. Wenn die minderheitenrechtlichen Verpflichtungen der neuen und in ihrem Bestande wesentlich veränderten Staaten zusammen mit den territorialen Bestimmungen der Friedensverträge, d. h. in demselben Vertragsinstrument, stipuliert worden wären, wie es ursprünglich beabsichtigt war, so hätten diese Verpflichtungen gegenüber den Abtretungsstaaten unter die Garantie der anderen Kontrahenten oder auch nur der Großmächte gestellt werden können. Man hätte dann das Muster einer normalen völkerrechtlichen Garantie<sup>3)</sup>.

3) Den Publizisten (siehe K. G. Idmann, »Le Traité de Garantie en droit inter-

In der Wirklichkeit ist die Garantie des Minderheitenrechts allerdings, teils absichtlich, teils unabsichtlich, wesentlich verwickelter ausgefallen.

Der Londoner Bericht (Adatci, Chamberlain, Quinones de Leon) vom 18. Mai 1929 weist darauf hin, daß es das Normalste gewesen wäre, den Minderheitenklauseln zusammen mit den Optionsbestimmungen ihren Platz unmittelbar hinter den Territorialklauseln der Friedensverträge anzuweisen. Der unmittelbar notwendige Zusammenhang zwischen den auferlegten Verpflichtungen und dem Übergang der Gebiete, wäre dann offensichtlich und unleugbar vorhanden gewesen. Der Londoner Bericht irrt nur, falls er andeuten wollte, daß dieser Zusammenhang durch das Nichtbetreten dieses normalen Weges weniger offensichtlich und unleugbar geworden wäre.

Über die Geschichte des Abweichens vom normalen Wege sind wir durch die Darstellung eines Mitgliedes der Kommission für die neuen Staaten bei der Friedenskonferenz genau unterrichtet <sup>4)</sup>. Die Absicht, die minderheitenrechtlichen Bestimmungen in den Versailler Vertrag mit Deutschland aufzunehmen, wurde aufgegeben, weil es unmöglich war, bis zur Überreichung der Friedensbedingungen an Deutschland die Bestimmungen fertigzustellen. Unter diesen Umständen wurde ein »genialer Einfall« angewandt. Man nahm die Verpflichtung Polens, einen Minderheitenvertrag abzuschließen, in den Artikel 93 des Versailler Vertrages mit Deutschland auf. Dadurch wurde, wie der Verfasser feststellt, vermieden, Polen die völkerrechtliche Anerkennung zu geben, ehe die Bedingung für diese Anerkennung durchgesetzt war.

nationale«, *Helsinfors* 1913, S. 195 bis einschließlich 199, auch die Fußnote S. 200. So wohl auch Bußmann a. a. O. S. 32), die sich mit dem völkerrechtlichen Garantievertrag beschäftigt haben, schwebt allerdings ein anderes Schema für die Garantie dessen vor, was wir heute Minderheitenrecht nennen. Sie behandeln die Frage im Zusammenhange damit, wie weit eine innere Situation eines Staates, etwa die Verfassung, garantiert werden kann. Die Konstruktion ist dann die, daß der Staat, der sich verpflichtet, also im Falle des polnischen Minderheitenschutzvertrages Polen, der Garantierte ist. Das Schema ist nicht so widersinnig, wie es zunächst scheinen möchte. Denn Polen hatte, nachdem es einmal Verpflichtungen minderheitenrechtlicher Art eingegangen war, das dringendste Interesse an der Übernahme der Garantie durch den Völkerbund, um damit einen Garant gegen Interventionen der einzelnen Großmächte zu gewinnen. Trotzdem ist diese Konstruktion abzulehnen. Sie hätte unter anderem zur Voraussetzung, daß man die Garantie als eine interessierte im Sinne Quabbe's auffaßte; ein Garantiebegriff, mit dem schon deshalb nichts anzufangen ist, weil nach Quabbe's eigener These (Dr. Georg Quabbe, *Die völkerrechtliche Garantie*, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 24, S. 78), die aus der rechtlich anerkannten Interessiertheit am Garantieobjekt entspringende Befugnis zur Ausübung der Garantie gegen den Willen des Garantierten mit dem eigentlichen Garantieverhältnis nichts zu tun hat, und sich diese Befugnis im Falle des Minderheitenvertrages nur aus dem Garantieverhältnis ableiten läßt.

<sup>4)</sup> Temperley, »History of the Peace Conference«, Bd. V, S. 124.

Der Verfasser widerlegt die Kritik, daß die Polen damit Bedingungen annahmen, die sie selbst nicht kannten, mit dem Hinweis, daß die Bedingungen der polnischen Regierung eine ausreichende Zeit vor der Unterzeichnung des Friedensvertrages mitgeteilt werden konnten. Über die Bedeutung der Verpflichtung des Artikels 93 sagt ein anderes Mitglied der Kommission für die neuen Staaten, 5) daß die Einverleibung in den Vertrag mit Deutschland die Wirkung hat, die Staaten gegen jeden der Signatarstaaten des Vertrages zu verpflichten und selbst Deutschland zu geben »a locus standi for seeing that the guarantees accepted are performed«.

Die Interpretation der Vertragsbestimmung selbst muß zu dem gleichen Ergebnis kommen 6). Der unmittelbare, notwendige Zusammenhang zwischen den auferlegten Verpflichtungen und dem Übergang der Gebiete kommt durch die Einfügung des Artikels 93 in den Versailler Vertrag klar und eindeutig zum Ausdruck. Mag auch der »geniale Einfall«, der zu Artikel 93 führte, die praktische Funktion gehabt haben, Polen gegenüber den Hauptmächten zu binden, dadurch, daß er zur Einfügung eines Artikels in den Vertrag mit Deutschland führte, wurde die Verpflichtung, die Polen in dem Artikel übernahm, eine Verpflichtung gegen das deutsche Reich. Daß und warum die Hauptmächte dafür sorgen mußten, daß solche Verpflichtungen gegen Deutschland und seine Verbündeten aus dem Kriege eingegangen wurden, zeigt der Notenwechsel, der ein authentisches Interpretations- und ergänzendes Vertragsinstrument ist 7).

Über die eindeutige Klarlegung des Zusammenhangs zwischen Gebietsabtretung und Minderheitenrecht hinaus hat nun die merkwürdige Form der Stipulierung eine viel weiterreichende Bedeutung. Wäre der normale Weg gegangen und die Minderheitenverpflichtungen selbst in den Vertrag mit Deutschland aufgenommen worden, dann wären nach jeder Wahrscheinlichkeit für die alliierten Hauptmächte als solche minderheitenrechtliche Rechtsbeziehungen nicht entstanden. Im Zusammenhange mit der Verpflichtung, die die Hauptmächte im Notenwechsel Deutschland gegenüber eingegangen sind, für die Rechte der deutschen Minderheiten in Sachen der Erziehung, der Religion und der Kultur Garantien zu gewähren, enthält Art. 93 die Verpflichtung der Hauptmächte gegen Deutschland, dafür zu sorgen, daß entsprechende minderheitenrechtliche Verpflichtungen von Polen übernommen werden. Wir finden also hier das erste Garantieverhältnis; ein zugrundeliegendes Vertragsverhältnis zwischen Deutschland und Polen, das Polen ver-

5) Mandell House-Seymour, »What Really Happened at Paris«, S. 211.

6) Für das folgende siehe auch mein »Minderheitenrecht als Völkerrecht« als Ergänzungsheft 2 zu Bd. XIV der Zeitschrift für Völkerrecht.

7) Vergleiche meine Ausführungen a. a. O. S. 43 f.

pflichtet, minderheitenrechtliche Verpflichtungen einzugehen, und die hinzutretende Garantie der Hauptmächte, für die Erfüllung dieser Verpflichtungen Polens Sorge zu tragen. Der Umstand, daß die Hauptmächte Verpflichtungen, die Polen ihnen gegenüber eingehen muß, sich in dem Verträge mit Deutschland zusichern lassen, hat die Wirkung, daß die Hauptmächte über ihre Rechte nicht nach Belieben verfügen können.

Aber der durch Art. 93 beschrittene Umweg hat noch eine zweite Folge. Die inhaltlich ausgeführten minderheitlichen Verpflichtungen stehen in einem Verträge, in dem Deutschland nicht Vertragspartei ist. Die in unserem Zusammenhange wichtigste Bestimmung dieses Vertrages ist die, daß die Bestimmungen des Vertrages unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Was nun, wenn der Völkerbund die Garantieübernahme abgelehnt hätte? Es ist mit Recht bei der Übernahme der ersten minderheitenrechtlichen Garantie, der für Polen, im Völkerbundrat festgestellt worden, daß eine Verpflichtung des Völkerbundes zur Garantieübernahme nicht bestand. Wäre die Einverständniserklärung Polens, daß seine minderheitenrechtlichen Verpflichtungen unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden, in einem Verträge mit Deutschland ausgesprochen worden, so ist es zweifelhaft, welche Ansprüche das deutsche Reich gehabt hätte, wenn der Völkerbund die Garantieübernahme abgelehnt hätte. Art. 93 gibt dem deutschen Reich für diesen Fall die Garantie der Hauptmächte, die von ihnen als berechtigt anerkannten Ansprüche Deutschlands auf Schutz der Minderheiten in den abgetretenen Gebieten dadurch zu erfüllen, daß sie für die tatsächliche Inkraftsetzung der von ihnen für erforderlich gehaltenen Schutzmaßnahmen Sorge tragen. Das ist geschehen. Die Garantie ist zunächst durch Einzelbeschlüsse des Völkerbundesrates für jeden Minderheitenschutzvertrag übernommen worden und die Vollversammlung des Völkerbundes hat dann verschiedentlich durch konkludente Handlung, vor allem durch die Resolution vom 21. September 1922 ihrerseits der Garantieübernahme zugestimmt und die Zuständigkeit des Völkerbundes für die Ausübung der Garantie bestätigt<sup>8)</sup>.

Die Garantie des Völkerbundes ist formal eine akzessorische Garantie. Der Völkerbund ist Garant<sup>9)</sup>, die Hauptmächte sind die Garantierten. Dazu, daß diese Struktur des Garantieverhältnisses vielfach verkannt wird, hat eine Bemerkung in der Note Clemenceaus vom 24. Juni 1919 beigetragen. Es heißt dort, daß früher Garantien dieser Art den Großmächten anvertraut waren und daß sie

<sup>8)</sup> Vgl. Niemeyer, »Zuständigkeit des Völkerbundes für die Minderheitenfragen« in Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. XL.

<sup>9)</sup> Auf die Meinung Bußmanns, daß der Völkerbund nicht Garant sein könne, weil er keinen Krieg führen könne, glaube ich nicht eingehen zu müssen.

unter dem neuen Regime dem Völkerbund anvertraut würden. In Wahrheit bestand für die minderheitenrechtlichen Bestimmungen des Berliner Vertrages von 1878 gar keine Garantie. Vielmehr handelte es sich um völkerrechtlich ungarantierte Verpflichtungen gegenüber den Großmächten. Quabbe machte bereits darauf aufmerksam<sup>10)</sup>, daß eine rechtliche Pflicht, die Erfüllung der Verpflichtungen zu erzwingen, für die Mächte nicht bestand, daß also die »Garanten« auch keine Rechtsverletzung begangen hätten, als sie in einigen Fällen ein Zuwiderhandeln der verpflichteten Staaten duldeten. Sie hätten eben nur auf ein ihnen zustehendes Recht verzichtet. Auch darin ist Quabbe zu folgen, daß, selbst wenn ein Staat sich gegenüber den Untertanen eines anderen Staates zum Schutz verpflichten wollte, von einer Pflicht des Völkerrechts nicht gesprochen werden konnte. Dieser Sachverhalt ist eine plausible Erklärung für die Feststellung in der Note, daß die alte Art der »Garantie« sich als unwirksam erwiesen hätte. Für das moderne Minderheitenrecht besteht dagegen eine eindeutige Garantiepflicht, d. h. eine Pflicht zum faire respecter. Duldet der Garant eine Verletzung der Minderheitenrechte, so macht er sich einer Verletzung der von ihm eingegangenen völkerrechtlichen Pflicht schuldig.

Die gegenüber dem Recht des Berliner Vertrages verstärkte Garantie der Minderheitenrechte — Garantie hier nicht im rechtlichen Wortsinne gemeint — zeigt sich nun weiter darin, daß auch die berechtigten Staaten nicht nach Belieben über ihre Rechte verfügen können, sondern daß sie, wie oben ausgeführt wurde, zur Geltendmachung der Rechte den Vertragspartnern aus den Friedensverträgen verpflichtet sind. Die Verpflichtung aus Art. 93 des Versailler Vertrages ist keinesfalls mit dem Inkrafttreten des Minderheitenschutzvertrages erloschen. Es wäre rechtswidrig, wenn etwa die Hauptmächte nach Abschluß des Minderheitenvertrages erklären würden, daß sie auf Erfüllung des Vertrages, — bei formaler Geltung — keinen Wert mehr legten. Diese Rechtslage ist von großer theoretischer Bedeutung für den Fall einer Auflösung oder eines Versagens des Völkerbundes. Die Wirkung für die Minderheitenverträge würde sein, daß die Pflichten der Hauptmächte in vollem Umfange aufleben würden. Die Garantie für Erfüllung der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen Polens liegt dann nicht mehr in den Garantiekompetenzen des Völkerbundes, sondern darin, daß nunmehr die alliierten Hauptmächte, als die aus dem Vertrage unmittelbar Berechtigten, gemäß Art. 93 des Friedensvertrages Deutschland gegenüber verpflichtet sind, diese ihre Rechte wieder unmittelbar wahrzunehmen.

Die Stellung des Minderheitenrechts von 1919 im System der

<sup>10)</sup> Dr. Georg Quabbe, »Die völkerrechtliche Garantie«, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 24. Heft, 1911, S. 108.

Friedensverträge ist somit durch die Form seiner Stipulierung nur verstärkt worden. Dasselbe gilt nun für die Zusammenhänge des Minderheitenrechts mit dem Institut der Anerkennung von Staaten. Durch die Absonderung des Minderheitenrechts in besondere Verträge, durch die historisch wohl erst dadurch bedingte Erläuterung in einem besonderen völkerrechtlichen Instrument, der Note des Präsidenten des obersten Rats der alliierten und assoziierten Hauptmächte vom 24. Juli 1919, durch die jedenfalls erst durch die Absonderung ermöglichte Einleitung der Minderheitenverträge durch eigene Präambeln ist der Charakter der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen als Bedingung der Anerkennung der neuen Staaten durch die Großmächte in viel schärferer Form hervorgehoben worden, als es durch Aufnahme in die allgemeinen Friedensverträge geschehen wäre.

Es ist weiter auf diese Weise klargestellt worden, daß es sich nicht um zufällige Sonderregelungen handelt, sondern, vorsichtig ausgedrückt, um einen Niederschlag einer europäischen Rechtsüberzeugung. So wichtig die Stellung des Minderheitenrechts als vertragliche Bedingung für Gebietsabtretungen für die positivrechtlich verpflichtende Grundlage des Rechts auch ist, für die Entwicklung der Rechtsidee ist es von allergrößter Wichtigkeit, daß den minderheitenrechtlichen Verpflichtungen das Stigma des Besonderen und Einmaligen durch diese zweite, übrigens auch positivrechtlich festgelegte Begründung genommen worden ist. Es ist wirklich wie eine List der Idee, daß gerade der Widerstand Polens und der andern Staaten dadurch, daß er den Abschluß besonderer Verträge nötig machte, nicht nur ein ganzes System von Garantien zur Folge hatte, sondern die Idee des Minderheitenrechts in einer Weise ins Bewußtsein der öffentlichen Meinung geführt hat, wie es sonst nie geschehen wäre. Wären die minderheitenrechtlichen Verpflichtungen ohne viel Aufhebens nur in die Friedensverträge aufgenommen worden, so ist es z. B. höchst zweifelhaft, ob der Völkerbund die Abgabe von Minderheitendeklarationen zur — verkappten — Bedingung für die Aufnahme neuer europäischer Staaten in den Völkerbund gemacht hätte.

Neben den bisher geschilderten Faktoren der Garantie, deren Sinn es ist, die Ausführung der Verträge durch Polen und die anderen Staaten zu gewährleisten, enthält die Garantie des Völkerbundes nicht weniger wichtige Rechte für Polen. Wie die Note Clemenceaus eindeutig zeigt, soll gleichzeitig eine Art Garantie für Polen gegen individuelle oder kollektive Interventionen der Großmächte geschaffen werden. Die Hauptmächte verzichten mit der Übernahme der Garantie durch den Völkerbund auf eigenmächtiges Vorgehen gegen die verpflichteten Staaten. Sie verzichten selbstverständlich nicht darauf, ihre Auffassungen über Anwendung oder Nichtanwendung des Minderheitenver-

trages unmittelbar der betreffenden Regierung zur Kenntnis zu bringen und sie auf die Folgen etwaiger Rechtsverletzungen aufmerksam zu machen. Aber diese Folgen können nur darin bestehen, daß die Berechtigten ihrerseits dafür sorgen, daß der Völkerbund seine Garantierechte und -Pflichten wahrnimmt. Die Eigenart des Garantieverhältnisses liegt darin, daß der Völkerbund nicht subsidiär für die Durchsetzung der Rechte der Garantierten sich einzusetzen hat, sondern daß er die Rolle des Berechtigten mitübernimmt. Mit der Garantieübernahme wird der Völkerbund der aus den Minderheitenverträgen Berechtigte.

Die Absicht, die Hauptmächte als durch den Vertrag unmittelbar Berechtigte aus dem System der Völkerbundsgarantie auszuschließen, kommt in der Formulierung der Garantienormen der Minderheitenverträge hinreichend zum Ausdruck. Nicht den Hauptmächten sondern den Mitgliedern des Völkerbundes wird ein Anspruch auf Tätigwerden des Rates nach Art. 12 Abs. 2 und das Recht zur Klage an den Ständigen Internationalen Gerichtshof nach Art. 12 Abs. 3 gegeben. Wenn es Zweck dieser Bestimmungen wäre, die Rechte der Garantierten gegen den Garant festzulegen, so hätten die Ansprüche den Hauptmächten als solchen zuerkannt werden müssen. Wollte man daneben diese Rechte auch noch auf die übrigen Mitglieder des Völkerbundes ausdehnen, so konnte und mußte das in einer Formulierung gesagt werden, die die ursprünglich Berechtigten und die nur als Mitglieder des Völkerbundes Berechtigten nicht unterschiedslos mit den Worten »Mitglied des Völkerbundes« zusammenfaßt.

Eine Konstruktion <sup>11)</sup>, daß durch Absatz 2 des Artikels 12 die jeweiligen Ratsmitglieder neben den Hauptmächten Vertragsparteien werden, ist reichlich gekünstelt und nicht haltbar. Wohl fällt es in die Zuständigkeit des Völkerbundes, seinen Mitgliedern bestimmte Funktionen für die Ausübung einer Kompetenz des Völkerbundes zu übertragen, aber es geht nicht an, daß der Völkerbund durch Übernahme einer Garantie seine Mitglieder qua Staaten zu Vertragspartnern von Verträgen macht, die sie nicht abgeschlossen haben.

Die Beschränkung der Rechte der Garantierten ändert das Wesen der Garantie des Völkerbundes grundsätzlich gegenüber anderen völkerrechtlichen Garantien. Da die Garantie nicht mehr ein subsidiäres Mittel für Durchsetzung von Rechten ist, sondern der Garant unmittelbar in die Rechte aus dem Vertrage eintritt, kann er sich zur Erfüllung seiner mit der Garantie übernommenen Pflichten nicht damit begnügen, auf Verlangen der Garantierten die Garantie auszuüben. Dem eigenen Rechte des Garant entspricht die eigene Pflicht zur Wahrnehmung

<sup>11)</sup> Ich habe sie in meinem Prager Vortrag vor der Deutschen Juristengesellschaft zunächst selbst versucht.

der Rechte aus dem Verträge. Wenn im Artikel 12 Absatz 2 ein Recht der Garantierten stipuliert worden wäre, so könnte der Schluß nahe liegen, daß der erste Absatz gegenüber dem zweiten, in dem allgemein dem Völkerbund die Garantie übertragen wird, den Charakter einer Ausführungsbestimmung für diese Garantie hätte. Nur dann könnte man versucht sein, aus einem allgemeinen Begriff des völkerrechtlichen Garantievertrages darauf zu schließen, daß im Absatz 2 die Voraussetzungen im einzelnen bezeichnet werden sollen, unter denen der Garant auf Verlangen der Garantierten eingreifen muß. Die Festsetzung von Rechten für alle Ratsmitglieder macht jedoch solche Schlüsse aus dem Charakter eines normalen Garantievertrages unzulässig. Absatz 2 regelt nicht Rechtsbeziehungen zwischen Garanten und Garantierten, sondern bestimmt Methoden der Garantiausübung durch den Garanten.

Die Auslegung der Garantienormen im Zusammenhange bestätigt dieses Ergebnis von mehreren Seiten. Der Garantieartikel der Minderheitenverträge — wir sprechen hier wie immer der Einfachheit halber von Polen — ist aufgeteilt in drei Absätze. Im ersten Absatz erklärt Polen sich damit einverstanden, daß in dem Maße, wie die Bestimmungen der vorstehenden Artikel Personen einer Minderheit betreffen, diese Bestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse begründen und unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Es folgt in demselben Absatz die Bestimmung, daß die Verträge nur mit Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundrates abgeändert werden können und daß die Hauptmächte einer entsprechenden Beschlußfassung zustimmen werden. Im zweiten Absatz erklärt Polen sich damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Völkerbundrates das Recht hat, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken und daß der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach der Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen. Im dritten Absatz schließlich erklärt Polen sich damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Völkerbundrates eine Meinungsverschiedenheit über rechtliche und tatsächliche Fragen vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof bringen kann.

Die Bestimmungen der Minderheitenschutzverträge werden unter die Garantie des Völkerbundes gestellt, nachdem und soweit sie zuvor zu Verpflichtungen von öffentlichem Interesse erklärt werden. Damit wird in einer allgemeinen Formel zum Ausdruck gebracht, daß für die Garantie des Völkerbundes die Ansprüche der Garantierten gegen Polen auf Vertragserfüllung auf die Funktion beschränkt werden, die positivrechtliche Grundlage für minderheitenrechtliche Verpflichtungen zu liefern. In welchem Umfange die Rechte der Garantierten von denen

des Garanten ersetzt werden, zeigt besonders eindringlich die Bestimmung über Abänderung des Vertrages. Ganz scharf muß man das Garantieverhältnis zwischen dem Völkerbund und den Hauptmächten so formulieren: Der Völkerbund garantiert den Hauptmächten, daß Polen die im Verträge stipulierten minderheitenrechtlichen Verpflichtungen als Verpflichtungen von internationalem Interesse anerkennt und zuläßt, daß der Völkerbund für die Erfüllung der Verpflichtungen sorgt. Daraus folgt: soweit keine ausdrücklichen Einschränkungen im Verträge gemacht werden, hat jedes Völkerbundsmitglied das Recht, im Rahmen der Völkerbundsverfassung Ansprüche auf Vertragserfüllung geltend zu machen. Die Einverständniserklärung Polens, daß seine Verpflichtungen aus dem Minderheitenverträge Verpflichtungen von internationalem Interesse sind, gibt dem Völkerbund das Recht und mit der Garantieübernahme die Pflicht, alle seine statutenmäßigen Kompetenzen auf den Gegenstand dieses öffentlichen Interesses anzuwenden, es sei denn, daß ein Ausschluß einzelner Kompetenzen aus zwingenden positivrechtlichen Bestimmungen abgeleitet werden muß.

Würden die Minderheitenverträge sich darauf beschränken, mit einer allgemeinen Formel die Garantie des Völkerbundes zu begründen, so könnten die Hauptmächte jede Art der Hilfe vom Völkerbund verlangen, die satzungsgemäß von ihm geleistet werden kann; Einsetzung von Ausschüssen nach Artikel 5 Abs. 2, Vermittlung des Rates bzw. der Versammlung nach Art. 11 Abs. 2, Art. 12, Art. 15<sup>12)</sup>. Die Feststellung des internationalen Interesses wäre hierfür nicht erforderlich. Denn etwa der Unzuständigkeitseinwand aus Art. 15, Abs. 8 kann bei Vertragspflichten gegen den Vertragskontrahenten selbstverständlich nie Platz greifen. Er wird durch die Anerkennung des internationalen Interesses auch gegen Nichtvertragspartner mit Sicherheit ausgeschlossen, wobei es dahingestellt bleiben kann, ob Fragen, die in einem völkerrechtlichen Verträge geregelt sind, überhaupt zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehören können.

So hat Abs. 1 des Art. 12 einen Sinn in sich selbst. Verglichen mit ihm gibt die Bestimmung des Abs. 2 nur ein Mehr an Garantie. Während der Völkerbund, sei es Rat oder Versammlung, außer in bestimmten Fällen wie denen der Art. 11 und 15 des Paktes, nicht gezwungen ist, eine Frage auch nur auf die Tagesordnung zu setzen, wenn nur *ein* Mitglied es beantragt, sondern seine Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluß regelt, gibt Art. 12 Abs. 2 des Minderheitenschutzvertrages jedem Ratsmitgliede einen Anspruch auf Tätigwerden des Rats. Darüber hinaus gibt die Bestimmung dem Rat eine unbeschränkte Kompetenz zur Anwendung aller erforderlichen Mittel, um der Achtung des Minder-

<sup>12)</sup> Die Aufzählung macht keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

heitenvertrages im konkreten Falle Geltung zu verschaffen. Diese Auffassung von dem Verhältnis des ersten zum zweiten Absatz des Art. 12 ist bekanntlich umstritten. Es wird die These vertreten, daß Abs. 2 und 3 erschöpfend die Garantiekompetenzen des Völkerbundes begrenzen. Die Analyse der Verträge gibt keinen Anhaltspunkt für eine derartige Interpretation.

Wie eine Formulierung aussehen müßte, auf die die erwähnte These (es ist die offizielle These der kleinen Entente, Polens und Griechenlands) sich stützen könnte, zeigt der zweite Entwurf des polnischen Minderheitenvertrages, der dem endgültigen Vertragsentwurf voranging. In diesem Entwurfsartikel fehlt die generelle Feststellung, daß die Bestimmungen des Vertrages unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Im ersten Absatz stellt der erste Satz lediglich fest, daß es sich um Verpflichtungen des internationalen *Rechts* handelt; eine Selbstverständlichkeit, denn jeder völkerrechtliche Vertrag begründet Verpflichtungen des internationalen Rechts. Es folgt dann als zweiter Satz des ersten Absatzes der jetzige Abs. 2, »Polen erklärt sich damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Rates die Aufmerksamkeit . . . lenken kann . . .«. Bei dieser Formulierung wäre in der Tat der Völkerbund und zwar der Völkerbundrat auf die Rolle des Garanten in einem sehr engen Sinne eines Garantievertrages beschränkt. Nur auf Antrag — allerdings eines jeden Ratsmitgliedes — hätte der Rat eine Garantiefunktion ausüben dürfen. Allerdings bliebe auch hier zu untersuchen, ob nicht schon die Satzung des Völkerbundes weitere Kompetenzen gibt.

Interessant ist auch ein Vergleich mit Art. 17 der Memelkonvention. In diesem Artikel fehlt der erste Absatz des Garantieartikels der Minderheitenverträge völlig. Der erste Absatz des Art. 17 der Memelkonvention entspricht dem zweiten Absatz des Garantieartikels der Minderheitenverträge, allerdings mit wesentlichen Unterschieden. Es fehlt der Satz, daß der Rat die erforderlichen Maßnahmen treffen und Weisungen geben kann. Das Anzeigerecht ist auf den Bruch einer Vertragsverpflichtung beschränkt, darf also nicht wegen drohender Vertragsverletzung ausgeübt werden. Der zweite Absatz des Artikels der Memelkonvention entspricht dem dritten Absatz des Garantieartikels der Minderheitenverträge mit dem einen Unterschied, daß nicht jedes Mitglied des Völkerbundesrates, sondern nur die Hauptmächte, sofern sie Ratsmitglieder sind, die Streitfrage vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof bringen können.

Das Gutachten des vom Völkerbundrat eingesetzten Juristenkomitees vom 9. September 1926 über die Auslegung des Art. 17 der Memelkonvention, zieht in höchst interessanter Weise die Garantie-

norm der Minderheitenverträge zum Vergleich heran. Es handelte sich damals um die Frage, ob auf Petitionen aus dem Memelgebiet die *procédure* des Minderheitenrechts zur Anwendung gebracht werden könne; insbesondere, ob eine solche Petition vom Generalsekretär an die Ratsmitglieder weitergeleitet werden dürfe. Die Frage wird verneint. Art. 17 sehe eine Intervention nur vor, wenn ein Mitglied des Rates die Aufmerksamkeit des Rates auf die Verletzung der Konvention lenke. Ferner schliesse der Artikel ein, daß eine Regierung, bevor sie die Aufmerksamkeit des Rates auf eine Verletzung der Konvention lenkt, sich vergewissern muß, ob gute Gründe für die Annahme bestehen, daß eine Verletzung begangen worden ist. Man dürfe das Verfahren aus Art. 17 weder mit dem Verfahren nach Art. 11 des Paktes noch mit dem Verfahren zum Schutze der Minderheiten vergleichen.

»En matière de protection des minorités, les Membres du Conseil ont un droit analogue, mais non un droit semblable; ils peuvent signaler à l'attention du Conseil non pas seulement toute infraction, mais aussi »tout danger d'infraction«, et il ne s'agit pas seulement d'une infraction à des dispositions conventionnelles précises, mais d'infractions ou de dangers d'infractions à des obligations placées d'une façon générale sous la garantie de la Société des Nations elles-mêmes«<sup>13)</sup>.

Der Unterschied besteht eben darin, daß der Völkerbund durch die Minderheitengarantie nicht im Garantiefalle zur Hilfeleistung an die Garantierten berufen ist, sondern allgemein in die Vertragsrechte der Garantierten eintritt<sup>14)</sup>.

<sup>13)</sup> Journal Officiel 1926, S. 1424.

<sup>14)</sup> Obwohl im Londoner Bericht eine generelle Garantiekompetenz des Völkerbundes abgelehnt zu werden scheint, — übrigens ohne daß auch nur der Versuch einer Begründung gemacht wird — haben Vollversammlung und Rat diese Kompetenz längst praktisch bejaht. Als der Rat am 12. Februar 1920 die erste Garantieübernahme, die über den Vertrag mit Polen, aussprach, lag ihm als Unterlage für seine Beschlußfassung eine Note des Generalsekretärs (*Procès verbaux* der 2. Session, S. 26) vor. In dieser Note findet sich die Bemerkung, daß im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen Polen und jeder anderen Macht, die nicht Ratsmitglied ist, die allgemeinen Bestimmungen des Paktes angewandt werden müssen. Über eine solche allgemeine Bestimmung, den Artikel 11 in seiner Anwendung auf den Minderheitenschutz, hat sich der Rat in einem albanisch-griechischen Streitfall in seiner Resolution vom 9. Juni 1928 ausgesprochen. Der Rat stellte zwar fest, daß der Sinn der Minderheitenverträge verletzt würde, wenn man den Appell in Minderheitenfragen auf Grund Artikels 11 als normal anerkennen würde. Der Artikel 11 dürfe nur angerufen werden in schweren Fällen, durch die die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den Nationen gefährdet würde. Man wird dem beipflichten können. Ob Artikel 11 für eine Verletzung des Minderheitenvertrages angerufen werden darf, entscheidet sich natürlich nach den Voraussetzungen dieses Artikels. Wenn aber diese Voraussetzungen vorliegen, es sich materiell um die Verletzung eines

Eine ganz andere Frage der Garantie im Zusammenhange mit der Garantie der Minderheitenverträge ist in den Bemerkungen Polens, Griechenlands und der kleinen Entente, die auf Grund des Adatci-berichtes vom 7. März 1929 eingereicht wurden, aufgeworfen worden. Dort findet sich die Auffassung, daß die Verträge in restriktivstem Sinne ausgelegt werden müssen, weil sie unter der Voraussetzung eines Versprechens der Großmächte eingegangen worden seien, die territoriale Sicherheit der Staaten zu garantieren, dieses Versprechen aber nicht gehalten worden sei. Nun ist diese Schlußfolgerung, selbst wenn die zugrunde gelegten Tatsachen zutreffen würden, juristisch kaum vertretbar. Verträge müssen aus sich interpretiert werden. Weder die Präambel zu den Minderheitenverträgen, noch irgendein anderes authentisches Dokument enthalten einen Hinweis auf ein solches Versprechen. Aber auch sonst ist nie von einem derartigen Versprechen etwas bekanntgeworden. Was es mit dieser Garantie auf sich hat, ist in der Note Clemenceaus vom 24. Juni 1919 hinreichend klar ausgesprochen worden. Den Anstrengungen und Opfern der Mächte verdanke die polnische Nation ihre Unabhängigkeit. Dank ihrer Entscheidung sei die polnische Souveränität im Begriff, über die fraglichen Gebiete wiederhergestellt zu werden und würden die Einwohner dieser Gebiete der polnischen Nation inkorporiert werden. Von der Unterstützung der Kräfte, die diese Mächte in den Völkerbund einbringen werden, werde Polen in Zukunft in weitem Maße abhängen, um seine Gebiete in voller Sicherheit besitzen zu können.

Die versprochene Garantie ist also die Garantie, die in der Zugehörigkeit zum Völkerbund und im Völkerbundspakt liegt. Wilson hat bei der starken Bedeutung, die er dem Völkerbund beimaß, in jener Rede, in der er den Widerstand der neuen Staaten gegen die Minderheitenverträge beugte, den Wert der Garantie des Völkerbundes für den territorialen Bestand der Staaten mit reichlich starken Worten geschildert. Daß auch Wilson mit seinen Ausführungen auf nichts anderes, als auf die im Völkerbundspakt liegende Garantie angespielt hat, unterliegt keinem Zweifel. So können auch von dieser Seite Argumente gegen den allgemeinen Charakter der Garantie des Völkerbundes über das internationale Minderheitenrecht nicht hergeleitet werden.

---

Minderheitenrechtes handelt, kann der Rat gar nicht anders prozedieren, als die zugrunde liegende Frage des Minderheitenrechts zu behandeln.

Sowohl der Rat, wie besonders die Vollversammlung haben ferner beide in ihrer Praxis ständig anerkannt, daß die Kompetenz des Völkerbundes sich keineswegs auf die Behandlung konkreter Streitfälle beschränkt, die gemäß Art. 12 Abs. 2 zur Kenntnis gelangen. Eine umfassende Beweisführung aus der Praxis gehört nicht in den Rahmen dieser Studie; die Beispielsfälle sind sehr zahlreich. Übrigens gibt der Londoner Bericht selbst viel Material über diese Praxis.

Die Grundidee für die Garantie des Völkerbundes ist zweifellos die Konzentration aller völkerrechtlichen Beziehungen aus den Minderheitenverträgen auf ein Verhältnis zwischen dem Völkerbund und den verpflichteten Staaten. Die Rechtsbeziehungen zwischen Polen und den Hauptmächten, zwischen Polen und Deutschland, zwischen Deutschland und den Hauptmächten haben im minderheitenrechtlichen Garantiesystem nur eine regulierende Funktion. Eine Funktion, die unsichtbar bleiben wird, wenn die Garantie des Völkerbundes ihren inhaltlichen Zweck erfüllt.

# Zur Dogmatik der Sektion V des Teiles X des Versailler Vertrags.

Dr. Ernst Schmitz,

und

Dr. Karl Schmid,

Abteilungsleiter am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,

Privatdozent an der Universität  
Tübingen.

## I. Die Bedeutung der Sektion V im Rahmen des Teils X.

1. Die Sektionen III, IV, V und VII des Teils X des Versailler Vertrages handeln insgesamt von dem Privateigentum und den privaten Rechtsverhältnissen, diese Bezeichnungen im weitesten Sinne des Wortes gefaßt, und zwar tun sie dies einerseits sowohl im Hinblick auf die Vergangenheit, wie auch andererseits für die Zukunft. Schon eine oberflächliche Betrachtung läßt grundlegende Unterschiede zwischen den einzelnen Sektionen erkennen. So behandelt Sektion III die Geldschulden, die »dettes« und ihre künftige Abwicklung und regelt Sektion VII erschöpfend die Probleme, die sich aus der Behandlung des gewerblichen Eigentums während des Krieges und der Notwendigkeit zukünftigen Schutzes ergeben. Dagegen handelt Sektion IV ausschließlich und ausschließend von den Beeinträchtigungen fremder privater Güter, Rechte und Interessen, soweit sie auf Eingriffe von hoher Hand zurückzuführen sind oder, wie es einmal das deutsch-belgische Gemischte Schiedsgericht ausgedrückt hat: la Section IV qui règle le sort des »biens, droits et intérêts privés en pays ennemis dans leurs rapports avec la puissance publique«<sup>1)</sup>.

Im Gegensatz dazu regelt Sektion V die privaten Rechtsbeziehungen, soweit sie durch solche Eingriffe unberührt geblieben sind, oder doch, wenn wirklich einmal, wie in § 11 Abs. 4 der Anlage zur Sektion V, mesures de guerre erwähnt werden (in § 13 bedeutet die Anführung der application de mesures prises pendant la guerre nur eine Zeitbestimmung und nichts dem Begriff mesure exceptionnelle de guerre Analoges), nur die privatrechtlichen sich daraus für die Rechtsbeziehungen der Parteien ergebenden Folgen. Es wird nach § 11 Abs. 4 nicht, wie es für Sektion IV charakteristisch ist, aus der Tatsache,

<sup>1)</sup> Overpelt-Lommel c. Mitteldeutsche Creditbank (Rec. V p. 83 ss.).

daß eine *measure de guerre* erfolgt ist, heraus eine Rechtsbeziehung zu dem Staate, der die inkriminierte Maßnahme ergriffen hat, hergestellt, sondern in Anwendung der Bestimmungen des Art. 300 V. V. die Weitergeltung des Lebensversicherungsvertrages stipuliert. § 11 Abs. 4 ist im Grunde nichts als ein Sonderfall von Art. 300 des V. V. Die Bestimmung über Konzessionen, die sich in § 2 der Anlage findet, wo die Konzessionen den privatrechtlichen Verträgen assimiliert werden, ändert an dem Grundcharakter der Sektion ebenso wenig wie die Erwähnung der Verträge zwischen Privaten und Staaten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts<sup>2)</sup>).

Schon die Überschrift »Contrats, prescriptions, jugements« deutet den privatrechtlichen und auf den Rechtsverkehr des normalen bürgerlichen Lebens bezüglichen Inhalt der Sekt. V an, deren Hauptgegenstand denn auch die Regelung der vertraglichen Beziehungen und ihrer Nebenfolgen bildet. Baruch<sup>3)</sup> drückt sich folgendermaßen aus:

«Articles 299 to 303, inclusive, and an Annex following them, deal with contracts entered into with German nationals prior to the war by nationals of the Allied and Associated countries. The general purpose of these provisions with regard to debts, is to prescribe certain definite rules, so that questions concerning such matters as are not governed by international law should not be left altogether to the probable conflicting decisions of national tribunals in the respective countries.»

Ebenso nimmt Schuster<sup>4)</sup> als selbstverständlich an, daß die Sektion V sich nur auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse bezieht und begründet seine Meinung ganz ähnlich:

«If the Peace Treaty had not laid down definite rules on this subject, being in harmony with the principles established by the British Courts, considerable difficulties would have arisen between British and German parties to contracts treated as dissolved by the British parties, but relied on as subsisting by the German parties, and Arts. 299—303 and the Annex thereto of the Peace Treaty will accordingly save a considerable amount of undesirable litigation.»

<sup>2)</sup> Vgl. das Urteil des dtsch.-it. Schiedsger. i. S. *Missana c. Stato germanico* (Rec. VI p. 397 ss.).

Che, a prescindere dal riflesso che queste disposizione (art. 299 e 300 lett. a) sono manifestamente inapplicabili nella specie, la prima mirando esclusivamente a regolare la sorte dei contratti conclusi prima della guerra, e la seconda a stabilire la responsabilità della Germania, non per tutte le misure prese, o per i contratti conclusi in territorio occupato, ma solo per le misure indicate nelle precedenti lettere, *a, b, c, e, d* dell' art. 299.

<sup>3)</sup> *The Making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty*, New York-London 1920 S. 110.

<sup>4)</sup> *British Year Book of International Law* 1920/21 S. 183.

Auch die Gemischten Schiedsgerichte haben diese Bedeutung der Sektion V nicht verkannt. So spricht das Urteil Rymenans<sup>5)</sup> von Art. 302 als »figurant dans une section relative aux rapports de droit privé«, der »ne s'applique évidemment pas aux jugements allouant des indemnités à des ressortissants alliés en matière de réquisitions«, und auch das Urteil Bignon<sup>6)</sup> charakterisiert treffend den Inhalt der Sektion V des Teiles X, indem es von § 5 ausführt:

«Ce paragraphe figure dans une section traitant des contrats, prescriptions et jugements, donc des relations de droit *privé* existant entre les *particuliers* des États contractants».

Ähnliche Erwägungen liegen auch dem Urteil Garda Enrico c. Stato Germanico<sup>7)</sup> zugrunde, wenn dort von der verschiedenen Natur der Bestimmungen des Art. 297 e und Art. 300 bzw. 302 gesprochen wird und es dann weiter (p. 916) heißt:

«Che, infatti, le misure di esecuzione e le sentenze contemplate negli art. 300 e 302, consistono in provvedimenti, i quali — per essere generalmente basati sulle comuni leggi procedurali del tempo di pace — hanno un rapporto puramente indiretto ed occasionale con il fatto della guerra, ai cui fini e alle cui esigenze non sono, di regola coordinati.»

Das Charakteristische für die Art. 300 und 302 V. V. soll also sein, daß die nach ihnen anfechtbaren Maßnahmen als auf das gemeine Recht der Friedenszeit gegründet nur einen mittelbaren und zufälligen Zusammenhang mit der Tatsache des Krieges haben, m. a. W. daß sie nicht mit den Erfordernissen der Kriegführung und den Kriegszwecken zusammenhängen.

Bezeichnend ist auch das Urteil Brixhe et Deblon c. Württembergische Transportversicherungsgesellschaft, wo das T. A. M. germano-belge<sup>8)</sup> aus dem besonderen Charakter der Sektion V — allerdings unrichtige — Schlüsse für die Interpretation der einzelnen Bestimmungen dieser Sektion ziehen zu können glaubt und dazu ausführt:

«Que toute la section V traite des contrats conclus avant le moment où les parties sont devenues ennemies, sans distinction, en entendant par là, selon la définition du paragraphe 1 de l'annexe, le moment où le commerce entre elles a été interdit;

Attendu qu'on ne saurait objecter qu'en assimilant, dans le paragraphe 19, la période précédant le moment où les parties sont devenues ennemies à la période précédant la guerre, on se livre à une interprétation extensive et que l'interprétation extensive est inadmissible à l'égard d'un Traité qui n'est pas une loi, mais un contrat;

5) Rec. I p. 879 ss.

6) dtsch.-franz. Schiedsger. (Sect. I) Rec. I p. 93.

7) Dtsch.-ital. Schiedsger. Rec. V p. 912 ss.

8) Rec. II p. 395 ss.

*Que les dispositions de la section V, qu'il s'agit d'interpréter, ne constituent pas un contrat international d'obligation, mais bien plutôt une législation internationale de droit privé*<sup>9)</sup> qu'il convient d'interpréter en s'inspirant des principes universellement admis en matière législative . . .<sup>10)</sup>»

2. Auch die Vorgeschichte der Sekt. V, wie sie sich nach den Notenwechseln zwischen der deutschen Friedensdelegation und den alliierten und assoziierten Mächten und bezüglich der entsprechenden Sektion in den Verträgen von St. Germain und Trianon zwischen letzteren und Deutsch-Österreich bzw. Ungarn darstellt, zeigt, daß ihre Bestimmungen nicht ihren Grund in Eingriffen von hoher Hand haben. So hatte die österreichische Friedensdelegation in ihrer Denkschrift über die Behandlung der privaten Rechte im Entwurf des Friedensvertrages<sup>10a)</sup> die Gegenseitigkeit für die den Art. 300 und 302 entsprechenden, im wesentlichen mit Art. 252 und 254 des endgültigen Vertrages übereinstimmenden Art. 35 und 37 des ersten Vertragsentwurfs gefordert. Die Antwort der Alliierten lehnt die Gegenseitigkeit ohne weitere Begründung ab (»Les puissances alliées et associées ne sont pas disposées à appliquer le principe de la réciprocité pour ces articles« vgl. Bd. II S. 362), ohne — was nahegelegen hätte, wenn auch hier Eingriffe von hoher Hand in Frage gestanden hätten — darauf zu verweisen, daß es sich bei diesen Artikeln um den mesures exceptionnelles et de disposition der Sektion IV gleichgestellte Maßnahmen Österreichs handelte, bei deren Regelung die Gegenseitigkeit ja schon durch ausdrückliche Bestimmungen ausgeschlossen war. Ungarn hatte gleichfalls für die den Artikeln 300 und 302 entsprechenden Artikel 235 und 237 die Gegenseitigkeit beantragt (The Hungarian Peace Negotiations, Vol. II, Budapest 1922 S. 449). In der Antwort der Alliierten (a. a. O. S. 665) wird diese Gegenseitigkeit ebenfalls abgelehnt, aber nicht etwa mit dem soeben angeführten Argument, sondern weil sie unvereinbar sei mit dem Zweck der Sektion V, Befriedigung zu schaffen.

«All the propositions relating to amendments of articles 235, 236 and 237 inspired by the same anxiety for reciprocity appear inadmissible as, in this matter, reciprocity is incompatible with

9) Von den Verf. gesperrt.

<sup>10)</sup> Ähnlich auch dtsh.-engl. Schiedsger. in der Entscheidung Ralli Brothers (Rec. IV p. 41 ss.): »In some cases, as for instance with regard to the legal effect of the dissolution of contracts as ruled by Section V of Part X, the Treaty obviously calls for constructions which are to be adopted on the basis of ordinary legal rules and reasonings«.

<sup>10a)</sup> Vgl. Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation Bd. I S. 255 und 292.

the object of appeasement aimed at by section V. The same applies to the observations relating to paragraph 2 of the Annex.»

3. Daß Kriegsmaßnahmen irgendwelcher Art mit Sekt. V nichts zu tun haben, ergibt sich aus Art. 242<sup>11)</sup> des Versailler Vertrags. Hier wird grundsätzlich das Verhältnis zwischen den Reparationsforderungen des Teils VIII, die als *reine* Staatenansprüche ausgestaltet sind, und den in Form von Individualansprüchen gekleideten Staatenansprüchen aus Sektion III und IV des Teils X dahin festgestellt, daß diese Sektionen als Spezialbestimmung den Bestimmungen des Teils VIII vorgehen sollen.

Die Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte bestätigt die hier gegebene Auslegung des Art. 242 in seiner Bedeutung für das Verhältnis zwischen Teil VIII und den Sectionen III und IV des Teils X. Aus der großen Zahl solcher Urteile mögen wenigstens zwei erwähnt sein, nämlich einmal die Entscheidung des dtsh.-belg. Schiedsger.

i. S. *Entreprises maritimes* (Rec. IV p. 89 ss.):

«Attendu que l'argumentation du défendeur concernant la partie VIII repose sur une fausse conception des relations à établir entre cette partie du Traité et la section IV de sa partie X;

Que le Traité ne distingue pas, en les délimitant séparément, deux domaines voisins, dont l'un serait celui des «réparations» (partie VIII) et l'autre celui des «biens, droits et intérêts privés en pays ennemis» (section IV de la partie X);

Que, s'il en était ainsi, l'art. 242 de la partie VIII serait inexplicable;

Que cet article déclare en effet que «les dispositions de la présente partie (la partie VIII) ne s'appliquent pas aux propriétés, droits et intérêts visés aux sections III et IV de la partie X du présent Traité»;

Que cette clause restrictive ne peut s'expliquer que par le fait que, si elle n'avait pas été insérée à cette place, la partie VIII s'appliquerait aux biens, droits et intérêts visés par la section IV de la partie X;

Que, par l'art. 242, le Traité détache donc du vaste ensemble des réparations, réglé par la partie VIII, un simple fragment pour le soumettre au traitement spécial organisé par la section IV de la partie X et qu'il s'agit uniquement de rechercher si la section IV de la partie X est applicable, recherche au cours de laquelle il convient d'ailleurs de ne pas fermer les yeux sur le reste du Traité,

<sup>11)</sup> Art. 242 lautet: «Les dispositions de la présente Partie de présent Traité ne s'appliquent pas aux propriétés, droits et intérêts visés aux Sections III et IV de la Partie X (Clauses économiques) du présent Traité, non plus qu'au produit de leur liquidation, sauf en ce qui concerne le solde définitif en faveur de l'Allemagne, mentionné à l'article 243 a)».

dont les dispositions peuvent s'éclairer les unes les autres, et en particulier sur la partie VIII;

Attendu que cette conception qui fait de ladite section IV une partie du tout envisagé d'abord par la partie VIII, est confirmée par de nombreux textes de la partie VIII;»

und ganz ähnlich das Urteil des dtsh.-engl. Schiedsger. i. S. Ralli Brothers v. German Government (Rec. IV p. 41 ss.):

«But in the matters dealt with in Part VIII and Section IV, Part X of the Treaty, the Signatory Powers intended obviously, and were able to determine the charges laid on Germany for damage caused to private persons and property, and also the way in which the charges were to be met. While tracing no outward geographical limits to the application of part VIII, they, by Article 242, carved out of the general field of compensation the matters settled in Part X, Sect. III and IV, and the provisions of Sect. IV show how completely and carefully they intended Germany's liability under that Section to be fixed and determined.»

Nun erwähnt aber Art. 242 die Sektion V nicht.

Daraus läßt sich entweder der Schluß ziehen, daß man eine Konkurrenz zwischen Tatbeständen aus Sektion V und Teil VIII nicht für möglich hielt oder daß bei einer Konkurrenz zwischen diesen beiden Teilen es anders sein solle als bei dem Verhältnis von Teil VIII zu Sekt. III und IV, d. h. daß dann im Falle einer Konkurrenz zu Sektion V die Regelung des Teils VIII vorzugehen habe. Jedenfalls ist sicher, daß zwischen Sektion III und IV einerseits und Sektion V andererseits eine Verschiedenheit bestehen muß, die eine solche Sonderbehandlung rechtfertigt, und zwar eine wesentliche, aus dem Grundcharakter der Sekt. III, IV einerseits und Sekt. V andererseits resultierende Verschiedenheit: und daraus ergibt sich wieder, daß die unter diese einzelnen Sektionen fallenden Tatbestände grundsätzlich verschieden sein müssen, daß also, wenn für die Tatbestände in Sekt. IV es wesentlich ist, daß Eingriffe von hoher Hand vorliegen, das Entscheidende bei Sekt. V sein muß, daß die dort geregelten Tatbestände keine Eingriffe von hoher Hand umfassen.

4. Betrachtet man die Bestimmungen der Sekt. V im einzelnen, so ergibt sich nicht nur aus dem für alle ihre Artikel gemeinsamen Annexe, der fast ausschließlich von Vorkriegsverträgen handelt, sondern auch aus dem systematischen Aufbau des Abschnittes <sup>12)</sup>, daß hier in allen einzelnen Bestimmungen das Schicksal der privaten Rechtsbe-

<sup>12)</sup> Es gilt für Sect. V derselbe Grundsatz, den das dtsh.-belg. Schiedsger. im Urteil Rymenans Rec. I p. 890 wie folgt formuliert hat: »Que de la lecture suivie de la sect. IV il résulte clairement, aux yeux de celui qui connaît l'ensemble du Traité de Versailles, que les rédacteurs de la section IV se sont tracé un programme et ont obéi à diverses idées directrices.«

ziehungen, aber auch nur dieser, nach allen möglichen Richtungen hin, geregelt wird. Die im folgenden aufzuzeigende Systematik der Sektion läßt aber klar erkennen, daß in der Sekt. V nicht alle irgendwie möglichen Beeinträchtigungen von privaten Rechtsgütern geregelt werden sollten, sondern daß man sich auf die Regelung der in den Beziehungen des privaten oder diesem wirtschaftlich gleichzustellenden Rechtsverkehrs durch den Krieg eingetretenen Störungen und Anomalien beschränkt hat.

Art. 299 betrifft die noch nicht oder nur teilweise erfüllten Vorkriegsverträge, die in ihrem Bestande vom Krieg unberührt geblieben sind.

Art. 300 trifft die Fälle, in denen der Zeitablauf von rechtlicher Bedeutung für den Bestand der Rechtsbeziehungen war und rechtliche Wirkungen sich an den Ablauf von Fristen geknüpft haben. Art. 301 behandelt den Sonderfall von Handelspapieren, die nach Landesrecht durch Zeitablauf in ihrer Rechtsgeltung beeinträchtigt sind.

Art. 302 regelt die Fälle, in denen private Rechtsbeziehungen durch Eingriffe einer gerichtlichen Instanz Veränderungen erlitten haben.

## II. Die einzelnen Bestimmungen der Sektion V.

1. Art. 299 V. V. enthält zunächst in seinem Abs. a) den Grundsatz der Annulation nach Landesrecht noch bestehender Verträge mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt des Feindwerdens der beteiligten Parteien. Abs. b) ordnet eine Ausnahme für die Verträge an, deren Ausführung auf Grund eines *intérêt général* von den Regierungen der alliierten Mächte gefordert wird. Abs. c) enthält eine weitere Ausnahme für die Verträge, in denen Angehörige der Vereinigten Staaten, Brasiliens und Japans beteiligt sind, deren Verfassung der in Art. 299 vorgesehenen Regelung entgegenstand. Abs. d) behandelt den in Art. 299 a) bestimmten Tatbestand in seiner Anwendung im Hinblick auf Gebietszessionen und auf den Umstand, daß auch zwischen den alliierten Staatsangehörigen, soweit sie sich einerseits im besetzten Gebiet, andererseits im nichtbesetzten Gebiet befunden hatten, Handelsverbote bestanden haben. Abs. e) erhält ausdrücklich aufrecht die Gültigkeit einer vertraglichen Leistung, die mit Genehmigung der kriegführenden Parteien trotz Bestehens des Handelsverbots bewirkt worden ist.

2. In planmäßiger <sup>13)</sup> Steigerung und Ergänzung des in Art. 299 Angeordneten enthält Art. 300 — ohne hiermit das sachliche Anwendungsgebiet der Sekt. V, wie es oben abgegrenzt wurde, zu verlassen — Bestimmungen für die Fälle, wo — im Gegensatz zu den durch Zeitablauf nicht berührten vertraglichen Beziehungen des Art. 299 — der

<sup>13)</sup> Vgl. Anm. 12.

Zeitablauf deshalb von rechtlicher Wirkung war, weil er auf Grund von Bestimmungen des Landesrechts — sei es gesetzlicher Vorschriften des *droit commun* oder auf Grund besonderer vertraglicher Bestimmungen — automatisch Rechtswirkungen in den Beziehungen zweier Parteien hervorgebracht hat. Daß auch hier nur an privatrechtliche Beziehungen gedacht ist, ergibt sich mit aller Deutlichkeit aus Art. 300 Abs. a), der bestimmt, daß alle Fristen gehemmt sein sollen »dans les rapports entre ennemis«. Diese Bestimmung läßt keinen Zweifel darüber zu, daß es sich nicht um Fristen des Straf- oder Steuerrechts handeln kann — also um Fristen, an denen nicht ein privater Gegenkontrahent, sondern nur der Staat ein unmittelbares Interesse hat —, sondern nur um zwischen Privatpersonen laufende vertragliche oder gesetzliche Fristen. Denn in der Terminologie des V. V. heißt »entre ennemis« nie die Beziehung eines Individuums zum fremden und feindlichen Staat als Hoheitsträger, sondern immer nur die Beziehung von Individuum zu Individuum. Dies sagt mit aller Deutlichkeit der Text des § 1 des Annexes zu Sekt. V des Teil X, V. V. <sup>14)</sup>.

Er beweist durch seinen Wortlaut zur Evidenz, daß in allen Artikeln, in denen es auf die Klausel »entre ennemis« kommt, nur von Rechtsbeziehungen zwischen Individuen die Rede ist und auch das nur insoweit, als es sich um vertragliche Rechtsbeziehungen handelt (§ 1: *personnes parties à un contrat*). Sehr zweifelhaft und trotz des Ausdrucks »forclusion de procédure« wohl zu verneinen ist, daß z. B. vom Richter in einem Prozeß oder, wie im Falle Longuemare c. État allemand et Bohne <sup>15)</sup> in einem Verfahren vor dem Patentamt gesetzte Fristen gleichfalls als gehemmt anzusehen sind (wenn diese Frist nicht automatisch unter Ausschaltung des Ermessens des betreffenden Staatsorgans gesetzt werden mußte und unmittelbar Beziehungen zwischen zwei Parteien geschaffen hat und letzten Endes auf den Vertrag als solchen zurückgeht) <sup>16)</sup>. Die Verneinung der Frage ergibt sich auch aus der Existenz des Art. 302. In Art. 300 sollen die automatisch aus landesrechtlichen oder vertraglichen Gründen erfolgten Änderungen im Rechtsbestand von Parteien des privaten Rechtsver-

<sup>14)</sup> er lautet: »Au sens des articles 299, 300 et 301, les personnes parties à un contrat sont considérées comme ennemies lorsque le commerce entre elles aura été interdit ou sera devenu illégal en vertu des lois, décrets ou règlements auxquels une de ces parties était soumise, et ce à dater, soit du jour où ce commerce a été interdit, soit du jour où il est devenu illégal de quelque manière que ce soit.«

<sup>15)</sup> Rec. IV p. 432 ss.)

<sup>16)</sup> Vielmehr scheint der Ausdruck »forclusion de procédure« nur die Übersetzung des englischen »limitation of right of action« zu sein, der auf der prozessualen Auffassung des Instituts der Verjährung im anglo-amerikanischen Recht beruht. Gegen die Ausdehnung des Art. 300 a auf Prozeßfristen anscheinend auch dtsh.-belg. Schiedsger. i. S. Charles Petit et Cie. c. Sauer, Rec. III p. 545.

kehr zurückgeschraubt werden, während die durch den richterlichen Willen eingetretenen Änderungen der Rechtslage in Art. 302 V. V. ihre Regelung gefunden haben. Daß die Anwendung des Art. 300 nur für privatrechtliche Rechtsbeziehungen in Frage kommt, ist im übrigen auch die Meinung von Schuster<sup>17)</sup>, der erklärt, daß nur Rechte aus Verträgen und Handelspapieren von Art. 300 V. V. betroffen werden. Nur auf diese Rechte bezogen sich die Hemmung der Fristen und die mesures d'exécution.

Absatz a) enthält entsprechend Art. 299 Abs. a) den Grundsatz, daß alle Fristen von rechtlicher Bedeutung wieder in Gang gesetzt werden. Diese Bestimmungen setzen voraus, daß die Wirkungen des Fristablaufs lediglich in der Rechtssphäre existent geworden sind, daß sie aber noch nicht ihre tatsächliche Verwirklichung gefunden haben.

Für die Fälle, in denen eine mesure d'exécution, d. h. eine Durchsetzung der sich aus dem Fristenablauf ergebenden Rechtsfolgen oder doch der Beginn einer solchen vorliegt, sieht Abs. b) die Möglichkeit einer Anrufung des Gemischten Schiedsgerichts vor.

Der Abs. c) gibt die Bestimmungen über die Abhilfe, die vom genannten Gericht gewährt werden kann, in erster Linie restauration des droits lésés, sonst Zubilligung einer Entschädigung, die dem Deutschen Reich zur Last fällt.

Über die Bedeutung des Abs. d) ist viel gestritten worden. In der Tat ist er nicht sehr glücklich abgefaßt. Schon die deutsche Friedensdelegation hatte sich dazu folgendermaßen geäußert (vgl. Kraus-Rödiger a. a. O. S. 521):

«Absatz d) ist seinem Wortlaut nach nicht auf Verträge zwischen Feinden und nicht auf Fälle der Nichterfüllung infolge von Kriegsmaßnahmen beschränkt; die Regelung erscheint, auch bei Berücksichtigung der angezogenen Bestimmungen unter c) nicht verständlich.»

Die Antwort der Alliierten (a. a. O. S. 667):

«L'article 300 d) vise le cas où un contrat a été invalidé en dehors de toute procédure judiciaire ou autre analogue. Les Puis-

<sup>15)</sup> British Year Book of International Law 20/21 S. 185 ff.) »Rights arising under contracts or by virtue of negotiable instruments, and recognised as subsisting by the rules referred to above, but which would have become extinguished by the effect of prescription, or by reason of the failure of any party to carry out his obligations within the time originally stipulated for, are preserved by the Peace Treaty in the manner shown in Arts. 300 (a), (d), (g), 301.

In the last-mentioned respect there is complete mutuality between Great Britain and Germany, but as regards measures of execution brought about by the failure of the performance of any obligation, or the non-compliance with any formality during the war, only British parties have a right to restitution or compensation (Art. 300 (b), (c)).«

sances alliées et associées acceptent d'ajouter les mots «entre ennemis», après le mot contrat à la première ligne de ce paragraphe afin de limiter exactement l'application de ce paragraphe aux contrats entre ennemis.»

«La Délégation allemande suggère que le paragraphe d) est inutile à cause des dispositions du paragraphe c), mais on fera remarquer que le paragraphe c) ne traite que du cas où les droits ont subi un préjudice du fait des mesures visées au paragraphe b). Le paragraphe d) est donc nécessaire.»

zeigt durch die Gleichstellung mit Abs. b) deutlich, daß auch in diesen Fällen nicht an eine mesure de guerre gedacht ist, die eine Verantwortlichkeit des Reichs herbeiführen könnte. Es ist zu beachten, daß nach Art: 300 c) Abs. 1 in erster Linie eine restauration des droits lésés in Frage kommt und nur da, wo eine solche nicht équitable et possible ist, die Entschädigungspflicht des Reichs eintritt. Gegenüber dieser Entstehungsgeschichte ist die Behauptung des deutschen Staatsvertreters in *The Saxon Tin and Wolfram Mining Co. Ltd. v. German Government*<sup>18)</sup>: «that the German Government was not made liable in respect of compensation in a case in which no official action had been taken by the German Government or any other German authority,» nicht richtig. Trotzdem bleibt der Sinn des Absatzes unklar<sup>19)</sup>. Aus dem Zusammenhang ergibt sich, daß auch in d) die Nichteinhaltung von Fristen eine Rolle spielen muß. Es muß also die Fristversäumnis, sei es auf Grund von Vorschriften des droit commun, sei es auf Grund von Vertragsbestimmungen zu einer Auflösung des Vertrages de plein droit geführt haben oder die Auflösung auf der Ausübung eines Rücktrittsrechts, das vorbehalten war, beruhen. Sonderfälle finden sich in § 9 (Feuerversicherungsverträge) und § 11 Abs. 3 (Lebensversicherungen)<sup>20)</sup> der Anlage zu Sektion V.

Mit Recht weist Ernst Wolff (S. 28, vgl. Anm. 23) darauf hin, daß es sich nur um solche Verträge handeln kann, die zu den vom Versailler Vertrag grundsätzlich aufrecht erhaltenen gehören, insbesondere also um die in § 2 der Anlage erwähnten.

Der Absatz d) findet in gleicher Weise auf alliierte wie auf deutsche Staatsangehörige Anwendung<sup>21)</sup>. Das Urteil des dtsh.-poln. Schiedsger. i. S. Tiedemann c. État Polonais vom 30. VI. 1924 steht auf demselben Standpunkt. Nun soll aber auf Grund des Abs. c) der

<sup>18)</sup> Rec. V p. 658 ss.

<sup>19)</sup> Vgl. *Motor Petrol Association Ltd. v. German Government and Isaak Moser* (Rec. VI. p. 683 ss.).

<sup>20)</sup> Vgl. das Urteil *Industrielle Foncière c. Moser et Schoenmann* (T. A. M. franco-allemand 2e section) (Rec. II. p. 577 ss.).

<sup>21)</sup> Vgl. *Schuster a. a. O. S. 185*: In the last-mentioned respect (sc. art. 300 a, d, g u. n 301) there is complete mutuality between Great-Britain and Germany.

Vertrag entweder wiederhergestellt oder der für die verletzte Partei entstandene Schaden wieder gutgemacht werden. Es ist kaum verständlich, daß das Deutsche Reich dem Deutschen, der durch die Auflösung des Vertrages durch einen alliierten Staatsangehörigen einen Schaden erlitten hat, diesem ersteren Schadenersatz leisten soll; ganz unverständlich aber, daß das Gemischte Schiedsgericht darüber entscheiden soll.

Abs. e) enthält entsprechend Art. 299 d) die Regelung für das besetzte Gebiet. Absatz f) legt dem Reich eine interne Entschädigungspflicht gegenüber dem durch die Restitution oder Restauration geschädigten Dritten auf. Abs. g) enthält einen Sonderfall, in dem die Fristen des Abs. a) für Handelspapiere von der Aufhebung der *mesures exceptionnelles de guerre* abhängig gemacht werden.

3. Art. 301 enthält besondere Bestimmungen für Handelspapiere, die infolge ihrer Spezialität in dem Rahmen dieser systematischen Untersuchung nicht weiter interessieren.

4. Hatten in den in Art. 300 behandelten Tatbeständen etwaige staatliche Anordnungen nur sekundären Charakter, indem sie lediglich der Durchsetzung einer ohne Eingreifen staatlicher Organe bestehenden Rechtslage dienen, so behandelt Art. 302 die Fälle, in denen durch richterlichen Spruch eine materielle Rechtsänderung herbeigeführt worden ist. Die gesonderte Behandlung dieser Fälle entspringt der Achtung vor dem in allen Kulturstaaten herrschenden Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte und der sich daraus ergebenden Bedeutung der *chose jugée*. Dieses Institut wird auch vom Versailler Vertrag anerkannt, gerade die Ausnahmen beweisen es.

Mit Recht wird im Urteil *Charles Petit & Cie. c. Sauer* ausgeführt:

(T. A. M. germano-belge, Rec. III, p. 545 ss.) «Qu'aucune disposition du Traité de Versailles ne permet d'attaquer un jugement contradictoire rendu en Allemagne pendant la guerre à la suite d'un procès où le ressortissant allié a été régulièrement défendu, ou d'exiger du demandeur qui a obtenu gain de cause, ou de l'État allemand, une indemnité quelconque, dans le cas où ce jugement aurait causé un préjudice au défendeur allié condamné<sup>22)</sup>.»

Im Prinzip sind deutsche und alliierte Urteile einander gleichgestellt.

a) Abs. 1 behandelt die Urteile der Gerichte der alliierten oder assoziierten Mächte, soweit sie vor dem Friedensschluß ergangen sind;

<sup>22)</sup> Hierbei ist selbstverständlich nicht an Art. 305 V. V. gedacht, der in dem zur Entscheidung stehenden Fall nicht in Frage kommen konnte. — Die Frage, ob die gemischten Schiedsgerichte in Fällen, die zu ihrer Zuständigkeit gehören, an in der Hauptsache oder in Vorfragen ergangene Urteile nationaler Instanzen gebunden sind, ist eine ganz andere und aus anderen Gesichtspunkten heraus zu lösen.

sie sollen ohne weiteres in Deutschland anerkannt und vollstreckbar sein »dans le cas où ces tribunaux sont compétents d'après le présent traité«. Ernst Wolff <sup>23)</sup> meint, daß diese Bestimmung — wörtlich genommen — niemals zuträfe, da der Versailler Vertrag nirgends eine Zuständigkeit der alliierten Gerichte schaffe, sondern nur in bestimmten Fällen eine bereits bestehende anerkenne <sup>24)</sup>. Die Begründung ist wohl nicht richtig. Denn gerade in zwei von Ernst Wolff zitierten Bestimmungen ist tatsächlich eine neue Zuständigkeit geschaffen nämlich im § 16 der Anl. zu Art. 296 und in Art. 310 Abs. 1. Der § 16 der Anlage zu Art. 296 bestimmt, daß »en cas de désaccord entre deux Offices sur la réalité de la dette« oder »en cas de conflit entre le débiteur et le créancier ennemis ou entre les Offices« der Streit einem Schiedsrichter oder dem Gemischten Schiedsgericht unterbreitet werden solle und fügt in Abs. II hinzu: »La contestation peut toutefois, à la demande de l'Office créancier, être soumise à la juridiction des Tribunaux de droit commun du domicile du débiteur«.

Abgesehen davon, daß hier auf eine Zuständigkeit nach Landesrecht des in Frage kommenden Gerichts nicht abgestellt wird, ist hier die Stellung der Landesgerichte eine ganz andere, als sie nach Landesrecht sein kann: sie entscheiden als wirkliche internationale Gerichte an Stelle des arbitre oder des Gemischten Schiedsgerichts mit der Wirkung, daß die Ausgleichsämtler an ihre Entscheidung gebunden sind. Und in Art. 310 Abs. I S. 3 liegt gleichfalls eine erst durch den Versailler Vertrag geschaffene Zuständigkeit vor, da der Anspruch auf Neuerteilung einer Lizenz, deren Bedingungen vom Gemischten Schiedsgericht festzustellen sind, erst durch dieselbe Bestimmung geschaffen worden ist. Diese Fälle können jedoch in Art. 302 Abs. I kaum gemeint sein <sup>25)</sup>, da sie nicht zu einer Vollstreckung in Deutschland führen können; nach § 16 der Anl. zu Art. 296 deswegen nicht, weil die Entscheidung des Landesgerichts nur die Fortsetzung des Abwicklungsverfahrens zwischen den Ausgleichsämtlern, in welches das Gericht

<sup>23)</sup> Privatrechtliche Beziehungen zwischen früheren Feinden nach dem Friedensvertrag, Berlin 1921 S. 35.

<sup>24)</sup> S. S. 14. Auch Schuster a. a. O. S. 186 bestreitet, daß im V. V. den Landesgerichten eine Zuständigkeit gegeben sei, auf die Art. 300 des V. V. sich beziehe. »I have been unable to find any express provisions as to the competence of the Courts of Allied and Associated Powers in the case of proceedings by or against German nationals. The provisions as to the competence of the Courts in the case of any conflict between Clearing Offices (see Annex to s 296, ss. 16, 25) are clearly not referred to, as they also give competence to German Courts. The question whether a Court was or was not competent under the Peace Treaty may therefore create considerable difficulty.«

<sup>25)</sup> Vgl. auch Schuster a. a. O. S. 186 Anm. 1, was § 16 und 25 des Annexes zu 296 V. V. betrifft.

eingeschaltet wird, bewirkt; nach Art. 310 Abs. I nicht, weil hier nur eine Festsetzung der Bedingungen für die Lizenzerteilung erfolgt, der die Parteien sich zwar zu fügen haben, die aber selbst einer Vollstreckung nicht fähig ist; werden die Bedingungen von der einen oder anderen Seite nicht eingehalten, so bedarf es zur zwangsweisen Durchsetzung eines daraus hergeleiteten Anspruchs zuerst noch einer Entscheidung des zuständigen Landesgerichts. Allerdings wäre im Falle des Art. 310 eine Entscheidung des Landesgerichts der Rechtskraft fähig.

Die einzigen Fälle, die übrig bleiben, sind also Art. 300 b und Art. 304 b II, und hierbei ist allerdings Ernst Wolff darin Recht zu geben, daß in diesen Artikeln die Zuständigkeit nach Landesrecht vorausgesetzt wird. In Artikel 304 b II — dem hauptsächlichen Falle <sup>26)</sup> handelt es sich ausschließlich um Ansprüche aus Vorkriegsverträgen, ein weiterer Beweis dafür, daß auch in Art. 302 Abs. I nur an Zivilurteile und nur an Urteile aus Vertragsklagen gedacht ist. Das erstere ergibt sich übrigens auch aus dem Zusatz: «sans qu'il soit besoin d'exequatur», was nur für Zivilurteile in Frage kommt. Im übrigen ist diese letztere Bestimmung insofern dem Wortlaut nach undurchführbar, als jedenfalls eine Instanz darüber entscheiden muß, ob ein Urteil eines alliierten oder assoziierten Gerichts die Voraussetzungen des Art. 302 Abs. I erfüllt (vgl. Ernst Wolff a. a. O. S. 35, auch Jur.-W. 1919, S. 869; über die jetzt für Deutschland getroffene Regelung vgl. V. O. vom 11. Oktober 1926, RGBl. I, S. 479).

Daß Art. 302 nur auf Zivilurteile Anwendung findet, ist im übrigen auch die Meinung von Schuster, der <sup>27)</sup> ausführt:

«On the other hand, Art. 302 (second and third paras.) intitles any national of an Allied and Associated Power against whom judgment was given by a German Court, in an *action* in which he was unable to make his defence, either to compensation or to restitutio in integrum».

Nun hat aber das englische Wort »action« einen ganz bestimmten Sinn: es findet ausschließlich auf Zivilklagen Anwendung <sup>28)</sup>.

<sup>26)</sup> In Art. 300 b handelt es sich wohl nur um elsäß-lothringische Fälle. § 25 der Anlage zu Art. 296 kann nicht gemeint sein, da dort nur Nachkriegsurteile in Frage kommen.

<sup>27)</sup> A. a. O. S. 186.

<sup>28)</sup> Vgl. »The Judicial Dictionary of Words and Phrases Judicially Interpreted« by F. Stroud, 2. Aufl., S. 30: »Action«. — This is a generic term, and means a litigation in a civil court for the recovery of individual right or redress of individual wrong, inclusive, in its proper legal sense, of suits by the Crown (Bradlaugh v. Clarke, 52 L. J. Q. B. 505; 8 App. Ca. 354; 48 L. T. 681; Va. judgment of Brett, M. R., in A.-G. v. Bradlaugh, 54 L. J. Q. B. 214; 14 Q. B. D. 667, 52 L. T. 589; 33 W. R. 673 . . .

For the purpose of the Jud. Acts, »Action« means »a civil Proceeding commenced by Writ or in such other manner as may be prescribed by Rules of Court, and shall not include a Criminal Proceeding by the Crown« (s. 100, Jud. Act, 1873) . . .«

Die Bestimmung des Art. 302, 1 bezieht sich nur auf Urteile, die vor dem Inkrafttreten des Versailler Vertrages von einem alliierten Gerichte innerhalb des durch die Zuständigkeitsbestimmung selbst gezogenen Rahmens erlassen worden sind. Das ergibt sich sehr deutlich aus dem Wortlaut »les jugements rendus par les Tribunaux ...«. In allen anderen Fällen, wo auch Entscheidungen oder Maßnahmen, die erst in der Zukunft getroffen werden, von der Regelung des Friedensvertrages erfaßt werden sollen, wird dies ausdrücklich hervorgehoben. So heißt es in § 3 der Anl. zu Art. 297 »les mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres prises ou qui seront prises ultérieurement à l'égard de biens ennemis et qui ont eu ou auront pour effet, ...«, und in Art. 305 wird bestimmt »Si un tribunal compétent a rendu ou rend un jugement«.

Diese Beschränkung auf Vorfriedensurteile hat ihren guten Sinn. Für die Zukunft wird eine Regelung durch Art. 304 b) II getroffen, wonach der alliierte Vertragskontrahent sich immer an das Gemischte Schiedsgericht, dessen Entscheidungen nach Art. 304 g auch in Deutschland vollstreckbar sind, wenden kann, wenn sein nationales Recht nicht die ausschließliche Zuständigkeit seiner Heimatgerichte vorsieht. Es wäre überflüssig, den alliierten Vertragskontrahenten zwei Rekurswege, die internationale Vollstreckungsmöglichkeiten garantieren, zu geben. Tatsächlich haben ja auch die alliierten und assoziierten Staatsangehörigen durchweg den Klageweg vor den Gemischten Schiedsgerichten beschritten. Die Annahme von Isay (Private Rechte und Interessen usw., 3. Aufl. Berlin 1923, S. 401), daß Art. 302 sich auch auf nach dem Kriege erlassene Urteile beziehe, findet im Versailler Vertrag keine Stütze, nicht einmal in dem deutschen Gesetz vom 10. August 1920 (RGBl., S. 1569) oder den Verordnungen vom 15. Januar 1924 (RGBl. II S. 35) und 11. Oktober 1926 (RGBl. I S. 479). Nicht recht verständlich ist es, wenn Kadena a. a. O. S. 121 behauptet, daß der Versailler Vertrag, abgesehen von den in Art. 440 behandelten prisengerichtlichen Urteilen keine Bestimmung über alliierte Kriegsurteile enthalte. Gegenüber dem klaren Wortlaut des Art. 302 Abs. I ist es unverständlich, daß das dtsh.-franz. Schiedsger. in der Sache Banque Meyer c. Weil Gebrueder hinsichtlich eines am 17. Mai 1922 erlassenen Versäumnisurteils eines französischen Gerichts entschieden hat:

(I Sekt. Rec. III p. 639 ss.) »Qu'en vertu de l'art. 302, alin. 1 er du Traité de Versailles, le jugement précité a au regard de l'Allemagne l'autorité de la chose jugée et y est exécutoire sans qu'il soit nécessaire d'exequatur«.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Art. 302 Abs. 1 ist natürlich, daß das Urteil auch im Lande des erkennenden Gerichts vollstreckbar ist. So kann z. B. eine Vollstreckung eines französischen

Versäumnisurteils in Deutschland dann nicht mehr erfolgen, wenn es auf Grund des Art. 156 Abs. I des Code de procédure civile seine Vollstreckbarkeit in Frankreich verloren hatte. Die Bedeutung des Art. 302 wird noch in anderer Hinsicht beeinträchtigt: in den Fällen nämlich, in denen es sich um eine Verurteilung zur Zahlung einer Geldsumme handelt, wenn die Voraussetzungen des Ausgleichsverfahrens (Art. 296) vorliegen. Gegenüber Art. 296 a) und § 3 der Anl. zu diesem Art. muß Art. 302 Abs. I zurücktreten. So mit aller Deutlichkeit das dtsh.-belg. Schiedsger. i. S. Beaurain c. Bruehler Glashuette Gesellschaft et État allemand<sup>29)</sup>. Nur soweit das Urteil nicht auf eine Geldsumme lautet oder soweit die sonstigen Voraussetzungen des Art. 296 nicht vorliegen, kann Art. 302 Abs. I zur Anwendung kommen.

Es ist hier noch das Verhältnis zwischen Art. 305 und 302 Abs. I zu erörtern. Es ist denkbar, daß ein in einem alliierten oder assoziierten Staat gegen einen Deutschen vor Friedensschluß ergangenes Urteil im Widerspruch steht zu einer Bestimmung der in Art. 305 genannten Sektionen des Teils X, wo also dem deutschen Staatsangehörigen, der durch dieses Urteil bzw. durch dessen Vollstreckung einen Vermögensschaden erleiden würde, die Möglichkeit offen stände, Abhilfe vom Gemischten Schiedsgericht zu verlangen; also etwa in dem Falle, wo ein alliiertes Gericht während des Krieges auf Grund eines zwischen einem deutschen und einem alliierten Staatsangehörigen bestehenden Vorkriegsvertrages ersteren zur Erfüllung verurteilt hat, während nach der Bestimmung des Art. 299 a) der Vertrag als im Augenblick des Feindwerdens aufgelöst zu betrachten ist. Da Art. 305 nicht die Möglichkeit zur formellen Aufhebung alliierter Gerichtsurteile gewährt, so würde das Urteil des alliierten Gerichts trotz seiner nach dem Recht des Friedensvertrages materiellen Unrichtigkeit weiter bestehen bleiben; gegen die Vollstreckung aber würde der geschädigte Deutsche auf Grund von Art. 305 vorgehen können (so auch Ernst Wolff a. a. O. S. 36). Das Gemischte Schiedsgericht könnte in diesem Falle sehr wohl angesichts des

---

<sup>29)</sup> (Rec. VI p. 768 ss). Attendu qu'après la guerre, le requérant a poursuivi en Allemagne l'exécution du jugement, mais que le 5 octobre 1921 le Landgericht de Berlin a jugé que la décision rendue pendant la guerre par le Tribunal de commerce de Bruxelles ne rentre pas au nombre des jugements que l'art. 302 du Traité de Versailles déclare exécutoires de plein droit en Allemagne.

Attendu que le requérant a alors saisi le T. A. M. en prétendant qu'en vertu des articles 302 et 305 du Traité la défenderesse et l'État allemand lui doivent des sommes mentionnées dans les conclusions reproduites ci-dessus ...

Attendu que le requérant ne peut pas non plus en exiger le paiement en vertu des articles 302 et 305 invoqués à titre subsidiaire, car le règlement de la créance qu'il possédait devait être poursuivi par la voie de la procédure instituée par l'art. 296 et c'est donc à tort qu'il a tenté d'obtenir par une autre voie l'exécution en Allemagne du jugement rendu en sa faveur.

in Art. 305 gebrauchten weiten Ausdrucks »réparation« die Durchführung der Vollstreckung in Deutschland untersagen. Dieser Fall könnte möglicherweise auch auf Klage des alliierten Staatsangehörigen hin unter Art. 305 vor das Gemischte Schiedsgericht gebracht werden, nämlich dann, wenn der alliierte Staatsangehörige die Vollstreckung des Urteils in Deutschland erzielen will, nachdem das zuständige deutsche Vollstreckungsgericht unter Hinweis auf die materielle Unrichtigkeit der Entscheidung die Vollstreckung abgelehnt hätte. In diesem Falle würde einredeweise oder im Wege der Widerklage die deutsche Partei die Verletzung der Sekt. V vorbringen können.

b) Sich eng an Abs. 1 anschließend, regelt Art. 302 Abs. 2 die Behandlung deutscher *während des Krieges* ergangener Urteile im Gegensatz zu Abs. 1, der zwischen alliierten Vorkriegs- und Kriegsurteilen keinen Unterschied macht. Während Art. 302 Abs. 1 eine Privilegierung der alliierten Gerichte über das Normale hinaus vorsieht, enthält Abs. 2 eine Schlechterstellung der deutschen Urteile unter das Normale herab. Aber während Abs. 1 eine Einschränkung auf Urteile, die in einem bestimmten, durch Verweisung (wie gezeigt wurde auf Art. 304 b 2) festgelegten Rahmen ergehen, enthält, bestimmt Abs. 2 von dem deutschen Urteil »en quelque matière qu'il soit intervenu«. Man hat aus diesem Zusatz den Schluß gezogen, daß unter dem Begriff *jugement* in Art. 302 Abs. 2 V. V. alle gerichtlichen Entscheidungen zu verstehen seien, gleichgültig, ob sie in einem Zivilprozeß, in einem Strafverfahren, in einem Verwaltungsstreit oder in einer Finanzsache ergangen sind. So liegt dem nur sehr kurz begründeten Urteil Dulait des dtsch.-belg. Schiedsger.<sup>30)</sup> die Auffassung zugrunde, daß auch

<sup>30)</sup> Rec. I VI. p. 134 ss. — Attenué que le requérant ne peut pas davantage baser sa réclamation sur l'art. 302, car le jugement prononcé contre lui par le Feldgericht de Charleroi n'a pas été rendu sans qu'il ait pu se défendre (al. 1) et il n'y a pas eu d'autres »mesures judiciaires prises« contre lui en territoire occupé (al. 4),

<sup>31)</sup> Rec. III p. 616. — Attenué que les biens, droits et intérêts du requérant ont été successivement soumis, soit à des mesures prises à la suite d'une procédure par défaut tombant sous le coup de l'art. 302, soit à des mesures exceptionnelles de guerre, au sens de l'art. 297 litt. e et de l'annexe à la section IV de la partie X du Traité de Versailles; que ces diverses mesures ouvrent droit à la réparation du dommage qui en est résulté pour le demandeur. ... P. 620: Attenué que la portée de l'art. 302, alinéa 2 du Traité de Versailles n'est pas limitée à la réparation du préjudice causé aux ressortissants des puissances alliées ou associées par un jugement d'une autorité *judiciaire* allemande; qu'il résulte, au contraire, des termes exprès de cet article que la compétence du Tribunal arbitral mixte s'étend à la réparation du dommage provoqué, par tout jugement, »en quelque matière qu'il soit intervenu«, rendu, pendant la guerre, par un Tribunal allemand, contre un ressortissant des Puissances alliées et associées, dans une instance où celui-ci n'a pas pu se défendre; qu'ainsi de telles décisions des tribunaux disciplinaires allemands ouvrent droit à une indemnité pour le préjudice moral et matériel qu'elles ont pu causer; que cette solution s'im-

Strafurteile unter Art. 302 fallen könnten. Und noch weiter geht das Urteil des deutsch.-franz. Schiedsger. (I. Sektion) i. S. Blumenthal c. État allemand<sup>31)</sup>, das die Entscheidung eines Disziplinargerichts unter Art. 302 Abs. II in bewußter extensiver Auslegung dieser Bestimmung bringt.

Nur eine Rechtsprechung, die die Systematik der Sektion V unberücksichtigt läßt, die den obersten Grundsatz juristischer Interpretation, daß jeder Begriff erst durch den ihn begleitenden und einrahmenden Text seine spezifische Bedeutung erhält, nicht beachtet, kann zu solchen Resultaten führen.

Die bloße Heranziehung des dieselbe Autorität wie der französische genießenden englischen Textes hätte genügt, um die bei der Anwendung des Art. 302 Abs. 2 begangenen Mißgriffe zu verhindern. Es heißt im korrespondierenden englischen Text: »If a judgment in respect of any *dispute* which may have arisen« . . . (matière ist also mit *dispute* gleichgesetzt). Nun findet aber *dispute* in der englischen Rechtssprache auf Strafverfahren keinerlei Anwendung. Der Artikel über den Begriff »dispute« in dem oben zitierten Stroudschen Rechtslexikon enthält unter den zahllosen Beispielen, die er auf S. 550—552 zitiert, kein einziges, das auf Strafverfahren Bezug haben könnte. Und Stone's Justices' Manual 59. Auflage 1927 gibt auf S. 942 folgende Definition von »dispute«: »This is a general word and appears to embrace every pecuniary claim connected with the contract«. Überall, wo in der englischen Rechtssprache das Wort »dispute« vorkommt, handelt es sich um den Streit zweier gleichgestellter Parteien, und so sagt dann auch das deutsch.-engl. Schiedsger. i. S. John Reed v. German Government:

(Rec. IV p. 252.) »In the opinion of the Tribunal, their jurisdiction under Art. 302 can be invoked only between the parties who were parties to the judgment impugned«.

Dieselbe Einschränkung auf Zivilurteile dürfte sich aus der Bedeutung des englischen Wortes »judgment« ergeben. Dieser Terminus ist allerdings mehrdeutig. Er hat einmal einen weiten Sinn und bedeutet jede Sachentscheidung eines Gerichts, umfaßt also auch Strafurteile. In seiner engeren technischen Bedeutung aber bezeichnet judgment nur Zivilprozessuale Entscheidungen und wird dann der „sentence“, der gerichtlichen Entscheidung in Strafverfahren gegenüber gestellt. So definiert z. B. Wharton (Law Lexicon 13 th Ed. 1925) judgment allgemein als decision of a Court, bringt aber als Beispiele nur zivilrechtliche Entscheidungen. Hätte in Art. 302, Abs. 2 jede irgendwie geartete richterliche Entscheidung getroffen werden sollen, dann hätte im englischen Text statt des Ausdrucks judgment wie in

pose, en outre, par la considération qu'un arrêt émanant d'un tribunal de cette espèce peut avoir, pour le justiciable, des conséquences tout aussi importantes, et mêmes plus importantes qu'une sentence d'un Tribunal de l'ordre judiciaire.

Art. 305 decision gesetzt werden sollen. Die Worte judgment und dispute beweisen gerade in ihrer Verbindung miteinander, daß Art. 302 Abs. 2 nur auf solche Urteile deutscher Gerichte angewandt werden sollte, die in Materien des bürgerlichen oder diesem sachlich zugehörigen Rechtslebens ergangen waren; der englische Text verbietet schon seinem Wortlaut nach eine Ausdehnung des Art. 302 V. V. über den allgemeinen Rahmen der Sekt. V.

Aus dem Sinn der Worte »dispute« und »judgment« heraus müssen aber die französischen Worte »matière« und »jugement«<sup>32)</sup> ausgelegt werden. Im übrigen ergibt sich aber auch noch aus den folgenden allgemeinen Erwägungen, daß der Abs. 2 des Art. 302 V. V. dem in der Sekt. V allgemein enthaltenen Stoff keinen neuen Stoff hinzufügt.

Man braucht gar nicht auf die alte völkerrechtliche Regel, daß bei Unklarheiten eines Vertrages die Bestimmungen gegen die Verfasser ausgelegt werden müssen, eine Regel, die auch wiederholt von den Gemischten Schiedsgerichten anerkannt worden ist<sup>33)</sup>, zurückzugreifen, um zu erkennen, daß Art. 302 Abs. II nicht über den allgemeinen Rahmen der Sektion V hinausgreift. Jede gesetzliche Bestimmung muß aus der Rechtsmaterie heraus, der sie zugehört, ausgelegt werden. Und so haben die Gemischten Schiedsgerichte wiederholt ausgesprochen, daß eine Einzelbestimmung nicht isoliert betrachtet, sondern nur aus ihrer Stellung im Rahmen des Ganzen richtig verstanden werden kann. So erklärt im Urteil Cie. des Métaux Overpelt Lommel c. Mitteldeutsche Creditbank das dtsh.-belg. Schiedsger.:

(Rec. V p. 86 ss.) «Attendu que cette thèse n'est pas admissible, car les dispositions de l'art. 297, litt. h 1 er al. et de l'annexe § II, dont elle prétend respecter la teneur littérale, ne peuvent être séparées de leur contexte qui en précise la portée. Attendu que ces dispositions sont contenues dans la Sektion IV qui règle le sort des «biens, droits et intérêts privés en pays ennemis» dans leurs rapports avec la puissance publique.»

Soll eine allgemein gehaltene Redewendung, die in einem Gesetzbuch oder in einem geschlossenen Abschnitt dieses Buches enthalten ist, einen diesen Rahmen sprengenden Sinn haben, dann muß dies ausdrücklich hervorgehoben sein. Wenn in einer Zivilprozeßordnung steht, daß ein bestimmtes Gericht für alle Prozesse zuständig sein soll, so ist es klar, daß diese Bestimmung, wenn dies nicht ausdrücklich vermerkt ist, nicht auch für Strafsachen gilt.

<sup>32)</sup> Vgl. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale Serie A, Arrêt Nr. 2 p. 19.

<sup>33)</sup> Vgl. das Urteil P. Negreanu et Fils c. Meyer et Fils, T. A. M. roum.-alle. Rec. V p. 200 ss.: Dans un traité, comme dans un contrat, les clauses ambiguës doivent s'interpréter contre ceux qui les ont rédigées. Vgl. ferner das Urteil Weitzenhoffer c. État allemand (Rec. V p. 935 ss.) desselben Gerichts.

Es ist also, da eine entgegenstehende Bestimmung fehlt, klar, daß sich das »en quelque matière que ce soit« in Art. 302 Abs. 2 V. V. auf die Möglichkeiten, die Sektion V behandelt, beziehen muß. In diesem Rahmen wird die Schranke, die Abs. 1 mit seiner einschränkenden Kompetenzbestimmung gibt, für Abs. 2 aufgehoben. Nicht nur die Prozeßurteile in Sachen, in denen die alliierten Gerichte im Rahmen des Art. 304 b 2 V. V. — also auf Grund vertraglicher Ansprüche — entschieden haben, sollen der Anwendung des Art. 302 Abs. 2 unterliegen, sondern alle Prozesse, die auf Grund der von der Sekt. V vorgesehenen Rechtsbeziehungen zu gerichtlichen Entscheidungen geführt haben, also z. B. Urteilen in Prozessen wegen unerlaubter Handlung, Hypotheken usw.

Es sei daran erinnert, daß von den Gemischten Schiedsgerichten die bekannte Argumentation abgelehnt wurde, die aus der allgemeinen sich in § 3 der Anl. zu Art. 297/98 findenden Klausel »en quelque lieu que ce soit« den Schluß ziehen zu können glaubte, daß Art. 297 e auch für Schäden, die im besetzten Gebiet verursacht worden waren, den verletzten Privatleuten einen Entschädigungsanspruch gewähre. Hier haben die Gemischten Schiedsgerichte — was ja selbstverständlich war — diese Bestimmung, die in ihrer Allgemeinheit »en quelque lieu que ce soit« nicht weniger weit geht, als das »en quelque matière qu'il soit intervenu« des Art. 302 Abs. 2, aus den systematisch dazu gehörigen Bestimmungen des Reparationsrechts heraus ausgelegt und damit in ihrem Inhalt abgegrenzt und so definiert. Hätten sie diese Bestimmung nur wörtlich genommen, dann hätten auch für die im besetzten Gebiet geschehenen mesures de guerre, im Sinne des Art. 297 e, Entschädigung gewährt werden müssen. Der Jurist hat aber den juristischen Sinn und Inhalt der gebrauchten Worte anzuwenden und nicht den philologisch-grammatikalischen. Verwunderlich ist nur, daß man noch nicht versucht hat, Prisenurteile eines deutschen Prisengerichts auf Grund von Art. 302 Abs. II anzugreifen. Diese sind zu Unrecht von manchen Gemischten Schiedsgerichten unter Art. 297 e subsumiert worden<sup>34)</sup>, wobei die Bedeutung des Artikels 440 verkannt wurde.

34) Mouron c. État allemand T. A. M. fr.-alle. 3e Sect. Rec. III p. 706 ss. p. 709: Attendu que le dommage souffert par l'auteur des requérants résulte de la confiscation des fûts de cognac, confiscation qui a été prononcée par jugement du Tribunal des prises de Kiel, confirmé par le Tribunal supérieur des prises à Berlin.

Attendu qu'en conséquence ledit dommage a été causé par des mesures prises sur le territoire allemand, et qu'ainsi la question de compétence, soulevée par le défendeur, ne se pose pas en l'espèce.

Attendu que la procédure devant les Tribunaux de prises ainsi que les jugements rendus par ces Tribunaux constituent des »mesures de disposition« qui ont affecté la propriété de biens ennemis et qui, en conséquence, tombent sous l'application de l'art. 297 e de l'annexe aux art. 297 et 298 du Traité de paix.

Betrachtet man den Zusammenhang des Abs. II des Art. 302 mit dem Abs. I, so ergibt sich zwanglos der Sinn der Klausel »en quelque matière qu'il soit intervenu«. Art. 302 Abs. I gewährt gewissen Urteilen alliierter Gerichte eine Sonderstellung, nämlich im wesentlichen nur denen, die auf Grund von Ansprüchen aus Vorkriegsverträgen ergangen sind; wenn Abs. II für deutsche Urteile, die während des Krieges ergangen sind, eine andere Behandlung festsetzt und hinzugefügt wird »en quelque matière que ce soit«, so wird dadurch zum Ausdruck gebracht, daß im Gegensatz zu Abs. I nicht nur auf Grund von Klagen aus Vorkriegsverträgen ergangene Zivilurteile, sondern schlechthin alle, auch solche, die ihre rechtliche Grundlage im Gesetz, ungerechtfertigter Bereicherung, Deliktshandlungen haben, zum Gegenstand eines besonderen, in Abs. II und III geregelten Verfahrens gemacht werden sollen; es liegt auch nicht der geringste Grund zu der Annahme vor, daß Urteile, die in anderen Materien der Rechtspflege ergehen, etwa Strafurteile, darunter fallen könnten. Von dieser Auffassung geht auch wohl das Urteil *Rymenans et Co. c. État allemand* des dtsh.-belg. Schiedsger. aus, wenn es (S. 891) erklärt:

(Rec. I p. 879 ss.) «Que le Traité ne contient, en effet, dans la Section IV, aucune disposition analogue à celle de l'art. 302 al. 2, qui, visant les jugements rendus par défaut *contre* (against) les ressortissants alliés et figurant dans une section relative aux rapports de droit privé, ne s'applique évidemment pas aux jugements allouant des indemnités à des ressortissants alliés en matière de réquisitions.»

Und durchaus richtig erklärt das T. A. M. franco-bulgare (Rec. I p. 791 ss.) im Urteil *Battus c. État bulgare* p. 793

«Attendu qu'aucune disposition du Traité de Neuilly n'autorise le Tribunal arbitral mixte à s'immiscer d'une manière quelconque dans l'administration de la justice répressive bulgare;

... Attendu que le Tribunal arbitral mixte ne saurait dans tous les cas intervenir, comme le lui demande *Me Cartault*, dans

---

Attendu que la définition des »mesures exceptionnelles de guerre« et des »mesures de disposition«, donnée par ledit paragraphe 3 ne contenant aucune restriction, il n'y a pas lieu de distinguer avec le défendeur entre des »mesures normales, prévues par la stratégie maritime« et d'autres mesures de guerre;

*Dutfoy c. État allemand* — T. A. M. fr.-alle. (3e Sect.) Rec. III p. 395 ss. Page 396/397: Attendu quant à l'exception même que les titres russes dont s'agit ont été saisis par les autorités allemandes et déclarés de bonne prise par jugement du Tribunal des prises à Kiel, confirmé par arrêt de la Cour supérieure des prises à Berlin.

... Attendu que l'exécution des décisions du Tribunal et de la Cour des prises constitue une mesure exceptionnelle de guerre aux termes du paragraphe 3 de l'annexe à l'art. 297.

Zuzugeben ist, daß diese Rechtsprechung durch die Art der deutschen Verteidigung wesentlich erleichtert wurde.

35) Urteil *Rymenans* Rec. I p. 892.

ses requêtes des 17 septembre 1921 et 26 janvier 1922, sans porter une grave atteinte au principe de la souveraineté des États, auquel le Traité de Neuilly n'a nulle part voulu contrevenir;»

und das dtsch.-belg. Schiedsger. bestätigt diesen Grundsatz, indem es von einem Urteil des Reichsschiedsgerichts für Kriegsbedarf sagt, daß es durch Art. 297 d und § 1 der Anlage bestätigt sei<sup>35)</sup>, damit zum Ausdruck bringend, daß Urteile solcher Art nicht zu denen gehören, die auf dem Weg über Art. 302 V. V. angefochten werden können, eine ausdrückliche Bestätigung, daß irgendwelche gerichtliche Maßnahmen, die die Folge von Eingriffen von hoher Hand sind, nicht unter Art. 302 V. V. sondern, wenn sie eine Kriegsmaßnahme darstellen, unter Art. 297 e bzw. Teil VIII zu subsumieren sind.

c) Art. 302 Abs. 2 und 3 geben die Abhilfe für die aus den Tatbeständen des Abs. 2 sich ergebenden Rechtsnachteile.

d) Art. 302 Abs. 4 enthält die Art. 229 d und Art. 300 e entsprechende Bestimmung über die Anwendung der Grundsätze des Artikels 302 Abs. 2 auf die besetzten Gebiete. Daß mit dem Ausdruck »mesures judiciaires« kein sachlich neuer Begriff eingeführt wird, sondern nur der in Art. 302 Abs. 2 gebrauchte Begriff »jugement« unter Anpassung an die besonderen Verhältnisse des besetzten Gebiets wieder aufgenommen wird, wird später zu zeigen sein.

### III. Das Verhältnis von Art. 300 Abs. b und Art. 302 Abs. 2 zu Art. 297.

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchung ist, daß in Sekt. V die Fälle geregelt sind, in denen der Krieg als Tatbestand, sei es infolge von Vertragsbestimmungen, sei es allgemein auf Grund des droit commun, rechtlich relevant geworden ist<sup>36)</sup>, ohne daß aus Kriegsgründen Eingriffe von hoher Hand stattgefunden haben. Die Wirkung solcher Eingriffe ist vielmehr, wie bereits oben ausgeführt, für die im territoire ennemi belegenen biens, droits et intérêts in Art. 297 und 298 V. V. geregelt<sup>37)</sup>, im übrigen ist, soweit es sich um Maßnahmen Deutschlands im besetzten Gebiete handelt, eine eventuelle

<sup>36)</sup> Vgl. für Art. 299 die Ausführungen des Urteils Renaud c. État allemand (T. A. M. fr.-alle. 2<sup>e</sup> Sect. Rec. II p. 251 ss.).

P. 255: que, s'agissant des contrats maintenus en vertu de l'art. 299 du Traité, si en principe la partie intéressée n'est pas exclue du droit d'opposer à une demande en exécution du contrat l'exception de force majeure qu'elle peut tirer du droit commun, il est toutefois certain que ce même article ayant précisément pour but de régler par rapport aux contrats les conséquences de la guerre, il n'est pas loisible à la partie d'invoquer, à titre de force majeure, le fait de la guerre, à l'effet de se soustraire à l'obligation d'exécuter aujourd'hui le contrat, soit, à ce défaut, de payer des dommages intérêts.

<sup>37)</sup> Vgl. Anm. 1.

Entschädigungspflicht in Teil VIII vorgesehen, aus dem Sekt. IV nur als Sonderbestimmung herausgestellt worden ist<sup>38)</sup>. Die ganz allgemeine Fassung der, was die Entschädigungspflicht Deutschlands angeht, wesentlichsten Bestimmung des Art. 297 V. V., des Abs. e, macht es erforderlich, das Verhältnis zu den Art. 300 und 302 der Sekt. V, die gleichfalls unter bestimmten Voraussetzungen eine Entschädigungspflicht Deutschlands kennen, im einzelnen zu untersuchen.

1. Art. 297 e statuiert eine Ersatzpflicht des deutschen Reichs für alle Schäden, die alliierte oder assoziierte Staatsangehörige an ihren in Deutschland belegenen »biens, droits et intérêts« erlitten haben, »par l'application, tant des mesures exceptionnelles de guerre que des mesures de disposition qui font l'objet des paragraphes 1 et 3 de l'Annexe ci-jointe. § 3 Abs. 1 enthält die Begriffsbestimmung der »mesures exceptionnelles de guerre«<sup>39)</sup>. Für Absatz 2 desselben Paragraphen, der von den mesures de disposition handelt, gibt Paragraph 1 des Annexes hinreichende Beispiele dafür, daß es nicht darauf ankommen soll, von welcher Instanz die fragliche Maßnahme ausging, sondern daß lediglich auf deren objektive Wirkung abgestellt wird. Es ist also in Art. 297 e ein materielles und u. U. teleologisches Kriterium maßgebend, während — wenn man einmal den oben entwickelten Gedankengang beiseite läßt — in Art. 302 Abs. II (nur hiervon soll zunächst die Rede sein) formal darauf abgestellt wird, ob ein jugement eines tribunal allemand — d. h. eine nach positivem deutschem Recht als Urteil zu betrachtende Entscheidung einer nach positivem deutschen Recht den pouvoir judiciaire ausübenden Instanz<sup>40)</sup> — vorliegt. Der Grund dafür, daß man für die Ersatzpflicht nach Art. 297 e auf die Natur der Maßnahme, nicht auf die

<sup>38)</sup> »Que, par l'art. 242, le Traité détache donc du vaste ensemble des réparations, réglé par la partie VIII, un simple fragment pour le soumettre au traitement spécial organisé par la section IV de la partie X.« (Entreprises maritimes c. É. A. Rec. IV. p. 95.)

<sup>39)</sup> »Dans l'article 297 et la présente Annexe, l'expression »mesures exceptionnelles de guerre« comprend les mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres prises ou qui seront prises ultérieurement à l'égard de biens ennemis et qui ont eu ou auront pour effet, sans affecter la propriété, d'enlever aux propriétaires la disposition de leurs biens, notamment les mesures de surveillance, d'administration forcée, de séquestre, ou les mesures qui ont eu ou auront pour objet de saisir, d'utiliser ou de bloquer les avoirs ennemis, et cela pour quelque motif, sous quelque forme et en quelque lieu que ce soit. Les actes accomplis en exécution de ces mesures sont tous les arrêtés, instructions, ordres ou ordonnances des administrations ou tribunaux appliquant ces mesures aux biens ennemis, comme tous les actes accomplis par toute personne commise à l'administration ou à la surveillance des biens ennemis tels que paiements de dettes, encaissements de créances, paiement de frais, charges ou dépenses, encaissements d'honoraires.«

<sup>40)</sup> Natürlich mit den oben angeführten Einschränkungen.

Instanz, die sie erließ, abstellte, liegt darin, daß im Krieg unter der Herrschaft des Belagerungs- oder Kriegszustandes das Prinzip der Gewaltenteilung weder in Deutschland noch sonst wo in vollem Maße aufrechterhalten wurde und nicht aufrecht erhalten werden konnte. Die Kompetenzen gingen oft ohne jeden Grund und ohne Rücksicht auf die normale Verwaltungsorganisation durcheinander, so daß eine Bestimmung der Rechtsfolgen nach der formalen Natur der erfolgten Maßnahmen praktisch unmöglich wurde. Dieses Motiv ist treffend ausgedrückt im Urteil des dtsh.-belg. Schiedsger. *Entreprises maritimes belges c. État allemand* (Rec. IV p. 89 ss.), wo gesagt wird:

«Qu'en présence du texte volontairement extensif du paragraphe 3 de l'annexe à la section IV, qui parle de „mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres“, extension que justifie l'enchevêtrement des compétences en temps de guerre — il importe peu qu'une mesure de guerre émane d'une autorité civile ou militaire.»

Es besteht also die Möglichkeit, daß ein unter Art. 297 e fallender Tatbestand sich in die Form einer gerichtlichen Entscheidung kleidet und daß daher dem äußeren Anschein nach auch die formalen Voraussetzungen des Art. 302 Abs. II zutreffen. So bringt Simonson (*Private Property and Rights in Enemy Countries*, London 1921), der bei seiner Darstellung von dem formellen Kriterium der entscheidenden Instanz ausgeht, Fälle der Artikel 302 und 305 unter der Überschrift «orders made during the war by German courts in respect of Enemy property or of Disputes between allied nationals and Germans» zusammen mit folgenden Ausführungen (S. 98):

«Judgments and orders given or made by a German Court, before the coming into force of the Treaty with Germany, for the purpose of giving effect to exceptional war measures (as defined by § 3 of the Annex to Section IV of the Treaties) with respect to the property, rights, or interests of British subjects or nationals of any of the other Allied or Associated Powers will not be carried out after the coming into force of the Treaties, but must be immediately stayed under the terms of the Treaties, and it is the duty of Germany to restore such property, rights or interests, to the owners.»

2. Was nun das Verhältnis zwischen Art. 297 e und Art. 302 II anlangt, so ist eines sicher: Art. 302 II kann kein Unterfall des Art. 297 e sein. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

a) Wäre Art. 302 Abs. II eine Spezialbestimmung von Art. 297 e, so hätte sie, rein äußerlich betrachtet, ihren Platz in Art. 297 oder in der Anlage zu Sektion IV finden müssen, denn Art. 297 gibt nicht nur allgemeine Bestimmungen sondern enthält in seinen 10 Paragraphen und dem ausführlichen Annexe eine ins einzelne gehende und offensichtlich erschöpfende Regelung der durch die Maßnahmen von hoher

Hand erfolgten Schädigungen privater Güter, Rechte und Interessen, oder es wäre durch irgendeine Bestimmung auf sie verwiesen worden, was nicht geschehen ist. Auch hätte durch Art. 242 auf sie Bezug genommen werden müssen wenn Art. 302 zu einem Teil der Reparationsbestimmungen hätte gemacht werden sollen.

b) Es wäre eine Ersatzpflicht des Reichs für mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition, dann wenn sie durch Gerichtsurteil bewirkt worden wären, nur unter den besonderen in Art. 302 angeführten Voraussetzungen gegeben. Denn Art. 302 würde als *lex specialis* der *lex generalis* des Art. 297 e) derogieren. Damit wäre aber die ausdrückliche Gleichstellung der mesures judiciaires mit den mesures législatives und den mesures administratives in § 3 der Anlage zu Sect. IV vollkommen unverständlich, ja schon die Erwähnung der richterlichen Maßnahmen vollkommen sinnlos.

Es müssen also notwendigerweise in Art. 302 andere Fälle als die des Art. 297 e) gemeint sein. Man wird daher bei einer Untersuchung der Bedeutung des Art. 302 nicht darum herumkommen, sich über die Tragweite des Art. 297 e) klar zu werden, da nur auf diese Weise die Abgrenzung des Anwendungsgebiets beider Bestimmungen gefunden werden kann. Daß im Zweifel Art. 297 e) vorgeht, der eine *erschöpfende* Regelung seines Stoffs geben will, bedarf keiner Erörterung. Man vergleiche die Ausführungen des Urteils Huret c. État Allemand:

(T. A. M. fr.-alle. Rec. I p. 98 ss.) «Attendu, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 297 du Traité de Paix, qu'aux termes de cet article la question des biens, droits et intérêts privés en pays ennemi recevra sa solution conformément aux principes posés dans la section IV de la Partie X dudit Traité et aux dispositions de l'annexe de ladite section; — Attendu que par l'expression, «recevoir sa solution» les signataires du Traité ont évidemment manifesté leur intention de régler d'une manière complète et générale toutes les questions se rattachant aux biens, droits et intérêts privés en pays ennemi.»

Und noch deutlicher wird das im Urteil Rymenans des dtsh.-belg. Schiedsger. (Rec. I p. 8 o) ausgesprochen:

«Que, les premières lignes de l'art. 297 nous apprenant que la question des biens en pays ennemi est traitée dans son entier, il en résulterait que la section IV est muette sur la moitié de son programme, ce qui est manifestement impossible.»

Es war also die Ansicht des Gerichts, daß, wenn ein biens, droits und intérêts alliés, die in Deutschland gelegen sind, betreffender Tatbestand nicht von den Bestimmungen der Sect. IV getroffen wird, keine Bestimmung des V. V. dem Schaden abhelfen könne. Und mit Beziehung auf Teil VIII V. V. äußert sich das dtsh.-ital. Schiedsger. i. S.

Urteil *Garda c. Stato Germanico* (Rec. V p. 918) über dasselbe Problem mit geradezu klassischer Schärfe.

4. Das über das Verhältnis von Art. 302 Abs. II zu Art. 297 Gesagte gilt entsprechend auch für Art. 300 b. Auch hier enthält der abstrakte Tatbestand Einschränkungen gegenüber Art. 297 e) in Verbindung mit § § 1 und 3 der Anlage zu Sekt. IV. Der Unterschied zu Art. 302 V. V. ist in diesem Zusammenhang nur der, daß unter Art. 300 b auch Maßnahmen fallen können, die von Verwaltungsbehörden und Privatpersonen vorgenommen worden sind, was die Vorgeschichte des Art. 300 b beweist.

Die deutsche Friedensdelegation hatte in ihren Bemerkungen zu den Friedensbedingungen vom 29. Mai 1919 <sup>41)</sup> um Aufklärung darüber gebeten, was unter *mesures d'exécution* in Art. 300 b zu verstehen sei. Die Antwort, die in der Mantelnote enthalten ist, lautet (Kraus-Rödiger, a. a. O. 666):

«L'Art. 300 b s'applique aux mesures d'exécution légales judiciaires ou administratives qui ont pu être prises à la suite de l'inexécution d'un acte au formalité pendant la guerre.» (Englischer Text: «This provision applies to judicial or administrative measures of execution . . .»)

Soweit es sich um Maßnahmen von Verwaltungsinstanzen handelt, kann daher eine Abgrenzung gegenüber Art. 297 a ebenfalls nur dann gefunden werden, wenn man sich darüber klar wird, was als *mesure exceptionnelle de guerre* ou de disposition im Sinne dieses Artikels anzusehen ist.

5. Der Begriff des *mesures exceptionnelles et de disposition* ist von den Gemischten Schiedsgerichten in jahrelanger Rechtsprechung dahin festgelegt worden, daß er alle Maßnahmen des Wirtschaftskrieges und der Kriegswirtschaft umfaßt. Die ursprüngliche deutsche These, daß darunter nicht Maßnahmen verstanden werden könnten, die das Merkmal der Differenzialität nicht aufweisen, ist — ob zu Recht oder zu Unrecht, kann hier dahingestellt bleiben — abgelehnt worden <sup>42)</sup>. Man wird zur Abgrenzung des Begriffs die Definition gebrauchen können, die sich in der Entscheidung des dtsch.-belg. Schiedsger. i. S. *Remorqueurs Anversois c. État allemand* findet:

(Rec. IV S. 322.) «*mesure poursuivant un but de guerre ou soumettant, tout au moins, le bien ennemi à un autre traitement que les biens nationaux ou neutres et constituant par là-même un acte de guerre économique.*»

a) Fragt man sich danach, welche *jugements* oder *mesures d'exécution* unter 297 e) fallen, so ist zunächst klar, daß es alle die sind, die

<sup>41)</sup> Vgl. Kraus-Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrag Bd. I S. 520.

<sup>42)</sup> Vgl. statt vieler dtsch.-belg. Schiedsger. im Urteil *Rymenans* (Rec. I p. 878 ss.) dtsch.-franz. i. S. Hurst (Rec. p. 99 ss.), *Creutzer* (Rec. I. p. 161 ss.).

materiell auf der Anwendung einer Sondergesetzgebung, die gegen die Güter der feindlichen Staatsangehörigen als solche gerichtet ist, beruhen, aber auch diejenigen, die zur Grundlage eine zwar schon vor dem Kriege bestehende gesetzliche Bestimmung haben, die aber gerade für den Kriegsfall gelten soll, wie die auf Grund des Kriegsleistungsgesetzes von 1877 erfolgten Requisitionen. Ja, es wird gerade in der Tatsache, daß bestimmte Fälle der Entscheidung der Reichsentschädigungskommission oder dem Reichswirtschaftsgericht unterworfen waren, der Schluß gezogen, daß eine *mesure exceptionnelle de guerre ou de disposition* vorliege. So im Falle Antony Gibbs and Sons v. German Government das dtsh.-engl. Schiedsger.:

(Rec. IV p. 229 ss.) «The fact that the goods were valued by the Commission set up by the Decree of 25<sup>th</sup> April 1915, shows that these goods had been seized by the German Government.»

Und im (unveröffentlichten) Urteil des dtsh.-belg. Schiedsger. i. S. Usines Rémy c. É. a. v. 7. II. 1928 wird eine »pour cause d'utilité publique« erfolgte Enteignung deshalb zur *mesure de guerre* erklärt, weil das vereinfachte Verfahren auf Grund der preuß. Verordnung v. II. Sept. 1914 angewandt worden ist:

«que cette présomption se trouve confirmée par le fait que l'expropriation a eu lieu, non d'après la procédure ordinaire, mais d'après la procédure organisée pour les besoins de la guerre par l'ordonnance du 11. septembre 1914.»

Aus dieser Entscheidung ergibt sich, daß solche Entscheidungen und Maßnahmen, wenn sie und nicht bereits die ihnen vorhergehenden tatsächlichen Maßnahmen (Requisitionen u. a.) es sind, welche die *mesure exceptionnelle de guerre génératrice du dommage* 43) bilden, stets unter 297 e) fallen müssen und daß sie nicht unter Art. 302 Abs. II fallen können. So z. B. das Urteil des dtsh.-tschech. Schiedsger. i. S. Rychnowski et Alt. c. Empire allemand (Rec. III p. 1011 ss.):

«Il est évident que si les jugements du Reichswirtschaftsgericht n'ont qu'imparfaitement réparé le dommage, ils ne l'ont pas causé et ne peuvent être considérés en eux-mêmes comme des mesures exceptionnelles de guerre ou des mesures de disposition au sens de l'art. 297 litt. e.»

Es braucht hier nicht im einzelnen nachgewiesen zu werden, daß manche Schiedsgerichte in der Feststellung, ob eine gesetzliche Maßnahme als *mesure exceptionnelle de guerre ou de disposition* anzusehen sei, reichlich leichtfertig gewesen sind; es geht natürlich nicht an, jede gesetzliche Maßnahme, deren Durchführung einen Einfluß auf Güter, und Interessen feindlicher Staatsangehöriger gehabt hat, als *mesure exceptionnelle de guerre* bzw. *mesure de disposition* aus dem alleinigen

43) Vgl. De Savoye c. État allemand (Rec. VI p. 122 ss.).

Grunde anzusehen, weil sie während des Krieges erlassen wurde und ohne den Krieg zu ihrem Erlaß kein Anlaß gewesen wäre 44). So etwa, wenn das dtsh.-franz. Schiedsger. eine Wohnungsverordnung als *mesure exceptionnelle de guerre* ansieht 45) oder das T. A. M. gréco-bulgare ein bulgarisches auf dieselbe Materie bezügliches Gesetz 46).

Eine Entscheidung oder eine *mesure d'exécution* könnte auch dann zu einem Schadenersatzanspruch aus Art. 297 e) führen, wenn sie in einem besonderen Verfahren ergangen wäre, das als gegen die *biens, droits et intérêts des feindlichen Staatsangehörigen* errichtet angesehen werden könnte. Man denke z. B. an den in Deutschland nicht akut gewordenen Fall, daß feindlichen Ausländern das *jus standi in judicio* entzogen worden wäre. Weiter sind als *mesures de disposition* angesehen Entscheidungen und Maßnahmen die von einem Organ ausgehen, das seine Zuständigkeit aus der Kriegsgesetzgebung bezieht 47).

Ist die Zuständigkeit durch Kriegsgesetz bestimmt, dann ist jede Entscheidung, welche die so zuständige Behörde erläßt, *application de*

44) Giovanni c. État bulgare. T. A. M. gr.-bulg. Rec. IV p. 468 ss. p. 469:

Attendu, d'autre part, que doit être considérée comme mesure exceptionnelle de guerre, aux termes de l'art. 177 et du paragraphe 3 de l'annexe à la section IV du Traité de Neuilly, toute mesure exceptionnelle, *exorbitante du droit commun, qui lèse les intérêts dont la protection a été voulue par les puissances alliées et qui n'aurait pas été prise sans la guerre.*

45) Marqua c. État Allemand (Rec. I p. 104 ss.) p. 106: Qu'il résulte de ces faits: 1<sup>o</sup> que la nomination de curateur Seitel, quoique n'ayant pas le caractère d'un séquestre, constitue une mesure *judiciaire prise à la suite d'une mesure exceptionnelle de guerre*, c'est-à-dire de l'application du décret sur les logements, mentionné ci-dessus; 2<sup>o</sup> que cette nomination a eu pour effet de priver la requérante de la libre disposition de ses biens, lesquels biens ont été transportés chez M. v. Stefelin à l'insu de la requérante; 3<sup>o</sup> que les effets de cette mesure ont duré jusqu'au moment où le mobilier a été restitué à la requérante.

46) J. D. Svoronos c. État bulgare (Rec. III p. 455 ss.). P. 457: Attendu, d'autre part que la maison du requérant a été occupée le 29 janvier 1920; qu'à cette époque, bien que les hostilités entre la Grèce et la Bulgarie avaient pris fin, l'état de guerre n'avait cependant pas cessé d'exister entre les deux pays, le Traité de paix n'étant entré en vigueur que le 9. août 1920;

Attendu que le défendeur objecte que la loi du 15 janvier 1920 «pour remédier à la crise des logements» aurait un caractère d'ordre public et serait applicable à tous les habitants du pays, sans distinction des nationaux bulgares et des étrangers, mais

Attendu que le Tribunal n'a pas à examiner si les mesures prises à l'égard des biens, droits ou intérêts des ressortissants alliés ou associés sont de nature différentielle ou non: qu'il se réfère à cet égard aux motifs donnés dans ses décisions antérieures;

Attendu que dans le même ordre d'idées, il n'importe pas non plus de savoir si ladite loi bulgare était applicable à la ville de Bourgas et si la mesure prise à l'égard des biens du requérant l'était en vertu d'une loi ou d'un simple règlement administratif.

47) Vgl. hierzu die Ausführungen des Urteils des dtsh.-belg. Schiedsger. *Entreprises maritimes* c. É. a. Rec. IV S. 89 ff. und insbesondere S. 94 »à quoi il suffit d'ajouter que les règles qui déterminent la compétence d'un commandant de forteresse en temps de guerre font évidemment partie de la législation de guerre.«

la législation de guerre. Also alle Urteile von Kriegsgerichten, Entscheidungen von Kriegswirtschaftsstellen usw.

b) Nicht als mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition sind anzusehen die auf Grund des droit commun ergangenen Entscheidungen und Vollstreckungsmaßnahmen, gleichgültig, ob es sich um Zivil-, Straf-, Steuer-, Zoll- oder sonstige Gesetzgebung handelt <sup>48)</sup>, gleichgültig auch, ob die entscheidende oder vollstreckende Instanz dabei von falschen tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen aus-

<sup>48)</sup> Dame Wogasli c. État bulgare, T. A. M. gr.-bulg. Rec. III p. 452 ss.

P. 454: Attendu que le Tribunal doit donc examiner tout d'abord si la mesure dont se plaignent les demanderessees doit être considérée comme une mesure exceptionnelle de guerre, dans le sens dudit art. 177 e et du paragraphe 3 de l'annexe à la section IV.

Attendu que la dépossession des demanderessees de l'immeuble ci-dessus indiqué a été ordonnée à la date du 10 juin 1915; que cette mesure est donc antérieure à l'entrée en guerre de la Bulgarie;

Attendu, d'autre part, que cette mesure n'a aucun rapport avec les événements postérieurs et n'a pas été prise par le Gouvernement bulgare à l'égard d'un bien ennemi, ni en exécution d'une loi, d'un règlement ou d'une disposition légale ou d'une décision judiciaire ou administrative quelconque, en vue de la préparation de la guerre;

Mercky Jules c. État allemand, T. A. M. fr.-alem. 1re Sect. (Rec. VII p. 4 ss.). Page 7: Attendu que l'ordre de renvoi qui a été donné par le maire de Colmar fut un acte de droit civil ou administratif qui ne tombe pas sous l'application de l'art. 297 du Traité de Versailles.

Albert Lévy c. État allemand, T. A. M. fr.-alem. 1re Sect. Rec. VII p. 7 ss.). Page 8: Vu le mémoire du défendeur admettant qu'au cours de la guerre divers postes de tabac, de cigares et de cigarettes ont été confisqués par l'administration douanière allemande; exposant que ces confiscations ont été effectuées pour infraction par le requérant aux prescriptions légales;

Que par conséquent la responsabilité de l'État allemand n'est pas engagée, étant donné que les confiscations en question n'ont nullement le caractère d'une mesure exceptionnelle de guerre;

Demandant au Tribunal de débouter le requérant de sa demande;

Vu les observations additionnelles du défendeur, versant au procès copies du jugement rendu par le Tribunal régional du Mulhouse et de l'arrêt de la Cour d'appel de Colmar, par lesquelles décisions confirmant ledit jugement le requérant a été débouté de sa demande tendant au paiement de la même somme de 376880 frs. faisant l'objet de la présente demande. En droit:

Attendu que la saisie et la confiscation du tabac, des cigares et des cigarettes du requérant par l'administration douanière allemande sont des mesures de droit fiscal allemand, qui ne tombent pas sous l'application de l'art. 297 e) du traité de Versailles.

Attendu qu'en conséquence la demande est mal fondée.

Anzilutti c. État bulgare. T. A. M. it.-bulg. (Rec. V p. 528 ss.).

Page 531: Se non che, nella specie, il pregiudizio che l'attore lamenta è derivato dall'applicazione non di un provvedimento emanato in connessione con lo stato di guerra e di natura eccezionale e straordinaria, ma di una legge, quella doganale, che è comune e si è applicata e si applica per fini indipendenti dallo stato di guerra o di pace e sulla quale la guerra non risulta abbia esercitato alcuna influenza, almeno rispetto al caso concreto. Manca perciò un elemento essenziale per l'applicazione dell'art. 177 lettera e e per radicale, di conseguenza, la competenza, del Tribunale Arbitrale Misto.

ging, also z. B. ein Gesetz unrichtig angewandt hat. Im Urteil Scarabello c. Stato Germanico hat das dtsch.-ital. Schiedsger. (Rec. V p. 502 ss.) diesen Grundsatz auf S. 505 ausgesprochen:

«Che la nomina di un curatore agli assenti fratelli Scarabello, fatta in base all' art. 1911 del Cod. Civ. Germanico dalla competente autorità non costituisce provvedimento eccezionale di guerra, tale carattere non potendo mai essere attribuito alle misure prese in applicazione del diritto privato comune;

Che ciò basta per escludere l'applicabilità dell' art. 297 lett. e;

Che la questione di sapere se la Pretura di Sonderborg abbia proceduto alla nomina del curatore in base alle informazioni insufficienti o inveritiere, e se il curatore abbia ecceduto i suoi poteri, acconsentendo alla vendita, non rientrano nella competenza del Tribunale, perché, comunque siano risolte, la soluzione non può mai implicare una responsabilità dello Stato germanico.»

Es können aber auch Fälle vorkommen, in denen, trotz Vorliegens der äußeren Form des *droit commun*, Maßnahmen des Wirtschaftskrieges oder der Kriegswirtschaft vorliegen, wo das *droit commun* dazu benutzt wird, diesen Zwecken zu dienen. Dies ist wiederholt von den Gemischten Schiedsgerichten angenommen worden, aber dann ist es Sache des angeblich Geschädigten, den Nachweis zu führen, daß trotz des äußeren Anscheines eine *mesure exceptionnelle de guerre* ou de *disposition* vorliegt, oder daß in der Durchführung einer an sich dem *droit commun* entsprechenden Entscheidung die Motive des Wirtschaftskrieges oder der Kriegswirtschaft einen Einfluß gehabt haben. Häufige Beispiele bieten die Bestellung eines Pflegers oder Vormunds<sup>49)</sup> für

<sup>49)</sup> Bleyfus c. État allemand, T. A. M. fr.-alle. Rec. IV p. 417 ss.).

Page 423: Attendu, au surplus, que si la curatelle ou la tutelle constitue bien en règle générale une mesure de droit commun, elle peut toutefois revêtir le caractère d'une mesure exceptionnelle de guerre, au sens du Traité de Versailles, en raison des circonstances et considérations qui l'ont entraînée ou aussi en raison de ses modalités d'application et de sa gestion; que cela peut être le cas, notamment, lorsqu' une tutelle ou curatelle n'a pas été instituée dans l'intérêt du mineur ou de l'absent, par exemple, et a été simplement un moyen de mettre ses biens sous la surveillance politique ou à la disposition de l'État; ou aussi lorsque l'exercice d'une tutelle ou curatelle, régulière à l'origine, n'a pas été strictement conforme aux prescriptions du droit commun et n'a pas assuré à l'intéressé toutes les garanties dont le législateur a voulu entourer ces institutions de protection.

Attendu qu'en l'espèce la nomination même d'un curateur semble avoir été conforme au droit commun (B. G. B. § 1960), mais attendu que, d'après le requérant, l'exercice de la curatelle n'aurait pas été régulier, le Tribunal de bailliage ayant prescrit au curateur de souscrire aux emprunts de guerre pour le compte du requérant.

Page 427: Attendu que, d'après le droit commun, ce sont les tuteurs qui ont le droit et le devoir de placer les capitaux pupillaires; qu'il n'appartient point aux juges ni à aucune autorité de donner aux tuteurs ou curateurs des ordres ni des instructions à ce sujet; que c'est le tuteur lui-même qui doit choisir entre les différents modes de placements indiqués par le paragraphe 1807 B. G. B. (v. Fuchs »Vormundschaftsrecht« ad. § 1807);

einen feindlichen Ausländer oder sein Vermögen. Ein anderer Fall ist der in der Entscheidung *Merbes-le Château c. État allemand* und *Düsseldorfer Eisendraht Industrie des Tribunal arbitral mixte germano-belge* behandelte Tatbestand der Anwendung des Preußischen Enteignungsgesetzes von 1874 zum Zwecke der Nutzbarmachung des der Klägerin gehörenden Grundstückes für die ausdehnungsbedürftige Rüstungsindustrie<sup>50</sup>).

que la pression exercée sur les tuteurs et curateurs pendant la guerre, l'ingérence de l'autorité judiciaire et politique dans la gestion des tutelles et curatelles ont altéré le caractère de droit commun de ces deux institutions et leur ont imprimé un caractère exceptionnel de guerre; qu'ainsi, même en admettant la thèse du défendeur qui restreint l'application du paragraphe 12 aux cas où il y a une mesure exceptionnelle de guerre, on devrait annuler les placements effectués dans ces conditions.

*Schwab et Sommer c. État allemand*, T. A. M. fr.-alle. (1re Sect.) Rec. III p. 340 ss.

P. 342: Attenué que, si la nomination d'un curateur à la succession de dame Sommer, en application exacte du paragraphe 1960 2<sup>e</sup> alin. du Code civil allemand, eût pu être justifiée, le défendeur n'a pas établi, en revanche, l'utilité qu'il y avait pour cette succession à instituer à la fois une curatelle et un séquestre; qu'au contraire ce cumul de mesures ne s'explique que par des considérations étrangères aux véritables intérêts de la succession, cela d'autant plus que la défunte avait, sur place, des parents en mesure de s'occuper desdits biens;

Attenué, qu'en greffant un séquestre sur la curatelle, l'autorité allemande a déformé cette dernière institution; qu'elle lui a fait perdre son caractère propre de droit commun et a nettement accusé, de la sorte, le caractère exceptionnel des mesures prises par le Reich à l'égard des biens de dame Sommer; qu'en effet, une curatelle doublée d'un séquestre ne peut être assimilée à une curatelle organisée conformément au Code civil allemand; que d'ailleurs, la réunion sur la tête d'une seule et même personne des fonctions de curateur et d'administrateur-séquestre ne fait pas disparaître le caractère exceptionnel de cette mesure, mais l'accentue bien plutôt.

Vgl. auch die Entscheidung des dtsh.-engl. Schiedsger. i. S. *Artur Wightman et Artur Balfour v. German Government* (Rec. II p. 878 ss.).

<sup>50</sup>) Rec. V p. 704 ss. p. 709: Attenué que les défendeurs contestent que les dispositions de l'art. 297 soient applicables et que le Tribunal arbitral mixte soit compétent pour la décision du litige;

Attenué qu'ils soutiennent que, la *Eisen- und Draht-Industrie A. G.* n'ayant pas usé de l'autorisation donnée par le Commandant général de prendre possession de l'immeuble, cette ordonnance est restée lettre morte et que c'est uniquement par l'application de la loi prussienne sur l'expropriation de la propriété foncière du 11 juin 1874 que la propriété et la possession de la requérante ont été transférées à la *Eisen- und Draht-Industrie A. G.*

Attenué que l'Oberlandesgericht de Düsseldorf, tenant compte de tous les éléments de la cause, a prononcé que l'expropriation a été décrétée par suite de la guerre et pour des buts de guerre ce qui résulte, d'ailleurs, de l'ordonnance du Commandant général et du fait que l'usine exploitée par la *Eisen- und Draht-Industrie A. G.* est une tréfilerie fabriquant du fil de fer dont les armées belligérantes ont fait une consommation énorme;

Attenué que l'expropriation effectuée dans ces conditions est donc une mesure de guerre et que le fait que cette mesure a été prise suivant les formes d'une procédure réglée par la législation générale ne saurait lui enlever ce caractère et empêcher qu'elle tombe sous le coup de l'art. 297 e.

Schließlich könnte auch noch darin eine mesure exceptionnelle de guerre gefunden werden, daß ein Gericht bei einer Entscheidung oder bei Durchführung einer Vollstreckung sich in seiner ihm nach dem Gesetz zustehenden Ermessensfreiheit durch den Umstand der Feind-eigenschaft des Betroffenen hat beeinflussen lassen, wie z. B. zu Unrecht der Kläger im Falle Nicaise behauptete, es sei ihm wegen seiner Staatsangehörigkeit kein Vollstreckungsaufschub gewährt worden<sup>51)</sup>.

In all den Fällen, wo ein Nachweis, daß wenigstens eine versteckte Kriegsmaßnahme vorliegt, nicht erbracht wird, kann Art. 297 e) keine Anwendung finden.

So die Schlußfolgerung des bereits angeführten Urteils des ital.-bulg. Schiedsger. i. S. Anzilutti c. État bulgare:

(Rec. V p. 528 ss.) «Adunque non un provvedimento di guerra simulato, ma una misura di semplice applicazione del diritto comune ha colpito il bene dell' attore; e la contestazione, che ne e sollevata da costui, incide su materia di competenza dei Tribunali bulgari, e non del Tribunale Arbitrale Misto.»

Ähnlich auch: Puis Léon c. État allemand, T. A. M. fr.-alle. 3<sup>e</sup> Sect.:

(Rec. II p. 303 ss.) «Attendu, qu'en l'espèce, la nomination d'un curateur a été provoquée par la nécessité d'une radiation d'hypothèque inscrite au Livre foncier et que la requérante n'a pas établi l'intervention d'une mesure exceptionnelle de guerre dans la décision judiciaire prise à l'égard de son patrimoine;

Attendu que, dans ces conditions, la requérante ne peut se prévaloir des dispositions de l'art. 297 et annexe pour obtenir réparation du préjudice causé par le paiement des frais de curatelle.»

Zusammenfassend wird man über die Rechtsprechung sagen können, daß überall da, wo bei gerichtlichen Entscheidungen oder bei Vollstreckungsmaßnahmen, sei es direkt oder indirekt, sei es offen oder versteckt, Zwecke des Wirtschaftskrieges oder der Kriegswirtschaft mitbestimmend eingegriffen haben, Art. 297 e) zur Anwendung kommt, nicht Art. 300 b) oder Art. 302 und es ist bezeichnend, daß in allen genannten Entscheidungen zunächst immer die Frage gestellt wird, ob ein Tatbestand des Art. 297 e) vorliegt und erst bei deren Verneinung untersucht wird, ob die besonderen Voraussetzungen der Art. 300 bzw. 302 gegeben sind.

Nie können diese beiden Artikel zur Anwendung kommen, wenn

<sup>51)</sup> Rec. VI p. 96 ss.: Attendu que le requérant soutient à tort que sa qualité de Belge l'a empêché d'obtenir un sursis qui aurait permis d'éviter la vente de l'immeuble; qu'il résulte au contraire à l'évidence des décisions judiciaires rendues que, si en fin de compte le sursis lui a été refusé, ce n'est pas à cause de sa nationalité, mais parce que les Tribunaux ont estimé que sa situation financière était trop précaire pour permettre d'espérer qu'il pourrait dans la suite s'acquitter de ses obligations.

schon die Basis der Maßnahmen oder Entscheidungen außerhalb des *droit commun* liegt, insbesondere also nicht bei Requisitionen und den bei ihrer Durchführung oder im Entschädigungsverfahren getroffenen Entscheidungen. Es sei verwiesen auf die bereits oben angeführte Stelle des Urteils *Rymenans* (Rec. I S. 891).

#### IV. Das Verhältnis von Art. 300 e) und Art. 302 Abs. IV zu Teil VIII des Versailler Vertrages.

1. Eine der wenigen Fragen, die von den Gemischten Schiedsgerichten einheitlich beantwortet sind, ist die nach der räumlichen Beschränkung des Anwendungsgebiets des Art. 297 e). Nur für die in Deutschland belegenen Güter, Rechte und Interessen alliierter oder assoziierter Staatsangehöriger kann ein Ersatzanspruch auf Art. 297 e) gegründet werden, wenn durch Maßnahmen des Wirtschaftskrieges, oder der Kriegswirtschaft schädigende Eingriffe in alliierte Vermögenswerte erfolgt sind<sup>52)</sup>. Über die im besetzten Gebiet getroffenen Maßnahmen der genannten Art. enthält § 1 Abs. 2 der Anlage zu Sekt. IV nur die Bestimmung:

«Les stipulations du présent paragraphe ne s'appliquent pas à celles des mesures énumérées ci-dessus qui ont été prises par l'Allemagne en territoires envahis ou occupés, non plus qu'à celles des mesures ci-dessus mentionnées qui ont été prises par l'Allemagne ou les autorités allemandes depuis le 11 novembre 1918, toutes ces mesures restant nulles»,

ohne anzugeben, ob und in welcher Weise für diese Maßnahmen, die nichtig »bleiben« sollen, Schadenersatz zu leisten ist. In dem Bestreben, den Anwendungsbereich des Art. 297 e) auch auf die besetzten Gebiete auszudehnen, hat man den Versuch gemacht, Art. 300 e) und Art. 302 Abs. IV als Unterfälle der *mesures exceptionnelles de guerre* ou de disposition darzustellen, statt wie es zweifellos richtig ist, diese Fälle als durch die in Teil VIII festgelegte Entschädigungsregelung (von der Art. 297 nach der Vorschrift des Art. 242 nur einen Sonderfall darstellt) abgegolten zu betrachten. Abgesehen davon, daß dieses Argument aus sich heraus in keiner Weise geeignet war, die vorgebrachte These zu stützen, zeigt die Rechtsprechung deutlich, daß die Gemischten Schiedsgerichte die Art. 300 e) und 302 Abs. IV nicht mit Art. 297 in Zusammenhang bringen<sup>53)</sup>.

<sup>52)</sup> Vgl. zu dieser Frage: Kaufmann, Der Ersatzanspruch für Schäden durch außerordentliche Kriegsmaßnahmen, seine räumlichen und zeitlichen Voraussetzungen. Berlin (Vahlen) 1923.

<sup>53)</sup> So führt das dtsh.-belg. Schiedsger. im Urteil *Joseph Zurstraßen* (Rec. IV p. 326 ss.) auf Seite 341 aus:

Es ist also das Verhältnis zwischen Art. 300 Abs. e und 302 Abs. IV einerseits und Teil VIII andererseits grundsätzlich dasselbe, wie das von Art. 300 b) und Art. 302 Abs. II zu Art. 297 e), was die außerordentlichen Kriegsmaßnahmen anlangt, d. h. alle Maßnahmen, die in Deutschland begangen als *mesures exceptionnelles de guerre* ou de disposition gelten würden und einen Anspruch aus 297 geben, fallen unter Teil VIII

»Attendu que M. l'Agent général du Gouvernement belge tire argument de l'art. 302 al. 4 du Traité de Versailles concernant les mesures judiciaires prises dans les territoires occupés, dans lequel il voit une application du paragraphe 3 de l'annexe à l'art. 297, parlant de mesures prises en quelque lieu que ce soit; Attendu que cet argument se retourne contre la thèse qu'il prétend appuyer, puisque, si l'art. 297 e combiné avec le paragraphe 3 qui mentionne expressément, les mesures judiciaires, donne action aux ressortissants alliés quand ces mesures ont été prises en pays envahis ou occupés, l'art. 302 al. 4 qui d'après M. l'Agent général du Gouvernement belge concernerait les mêmes mesures judiciaires et qui exige que les ressortissants alliés n'aient pas été dédommagés autrement, deviendrait complètement superflu.«

Und ganz ähnlich das dtsh.-ital. Schiedsger. in der Entscheidung *Garda Enrico c. Stato Germanico* (Rec. V p. 912 ss.). Page 916:

»Che invano si fa richiamo, in contrario, al disposto degli art. 300, lett. e, e 302 ultima parte, del Trattato di Versaglia, per opporre la pretesa incongruenza di una interpretazione, la quale — per quanto concerne i territori occupati o invasi — rifiuta l'azione individuale di riparazione per danni derivati da provvedimenti eccezionali di guerra, mentre poi tale azione è concessa dai due citati articoli per i casi di minore gravità, in cui il danno sia derivato da misure di esecuzione o da sentenza di un Tribunale tedesco durante la guerra.

Che tale argomento si ritorce anzitutto contro chi l'adduce, essendo evidente che l'esistenza, negli articoli 300 e 302, di una espressa norma estensiva dell'azione al caso di misure di esecuzione compiute e di sentenze emanate in territorio occupato o invaso, dimostra l'intenzione delle Alte parti Contraenti di escludere tale estensione là dove non l'hanno esplicitamente enunciata. Una previsione specifica, in singole disposizioni del Trattato, per detti territori, sarebbe stata superflua, se ad essi — di regola — le norme dettate in via generale dal Trattato di pace dovessero considerarsi senz'altro estese.«

Das Urteil *Garda* ist aber deswegen noch bemerkenswert, weil es es ablehnt, den in Art. 300 e) und Art. 302 Abs. IV für das besetzte Gebiet genannten Maßnahmen eine andere Bedeutung unterzulegen, als sie in Art. 300 b) und Art. 302, wenn sie im deutschen Inland erfolgt sind, haben; daran wird durch die verschiedene Terminologie in Art. 302 Abs. 2 u. 302 Abs. 4 nichts geändert.

»Che, infatti, le misure di esecuzione e le sentenze, contemplate negli art. 300 e 302, consistono in provvedimenti, i quali — per essere generalmente basati sulle comuni leggi procedurali del tempo di pace — hanno un rapporto puramente indiretto ed occasionale con il fatto della guerra, ai cui fini e alle cui esigenze non sono, di regola, coordinati. Tanto è vero che, in relazione ad essi, l'azione di riparazione è accordata solo in quanto le procedure esecutive siano state intraprese per inadempimento di atti o formalità, e le sentenze siano state emanate in un giudizio, in cui il suddito alleato od associato non sia stato in grado di difendersi.

Che, cio stante, non vi sarebbe stata ragione di negare, per itali provvedimenti — nelle condizioni fissate dagli articoli 300 e 302 — l'azione individuale di riparazione, se essi risultassero presi oin territorio invaso od occupato, identica restando pur sempre la loro natura e l'occosionalità del loro rapporto con l'avvenimento bellico dell'occupazione.« (Von den Verf. gesperrt.)

V. V., sind also abgegolten durch die Reparationssumme, wenn sie im besetzten Gebiet ergriffen wurden.

2. Im übrigen aber ist das Verhältnis zwischen Sekt. V und Teil VIII ein anderes als zwischen Sekt. IV und Teil VIII. Das Verhältnis ist geradezu entgegengesetzt. Es wurde bereits oben erwähnt, daß Art. 242 die Sekt. V nicht erwähnt. Daraus kann man schließen, daß eine Konkurrenz zwischen dieser Sekt. und Teil VIII im allgemeinen nicht in Frage kommt, daß aber, wenn wirklich einmal Tatbestände des Teils VIII mit denen der Sekt. V zusammentreffen, nicht nach letzterer ein Individualanspruch bestehen soll, sondern die betreffenden Schäden als nach Teil VIII ersetzt zu betrachten sind. Diese letztere Auffassung wird bestätigt durch den Zusatz, der sich sowohl in Art. 300 e) wie in Art. 302, IV findet und nach dem einem alliierten Staatsangehörigen ein Ersatzanspruch nur dann gegeben sein soll (Art. 300 e), »s'ils n'ont été indemnisés autrement« oder (Art. 302, IV), »s'ils n'ont pas été dédommagés autrement«. Die Einfügung dieser Klausel war notwendig, weil die von Teil VIII umfaßten Tatbestände so weit sind, daß darunter möglicherweise auch Maßnahmen, die auf Grund des droit commun vorgenommen worden sind, fallen können. Es ergibt sich nun daraus, daß die vertragschließenden Parteien durch die Insertion der Klausel noch einmal ausdrücklich in Wiederholung des in Art. 242 Ausgesprochenen zum Ausdruck bringen wollten, daß die in Teil VIII geregelten Tatbestandskomplexe nicht individuell nach Art. 300 und 302 V. V. sollten behandelt werden können, auch wenn im konkreten Falle die Maßnahmen in einer richterlichen oder Vollstreckungsmaßnahme bestanden haben sollten. Und so sagt denn auch das mehrfach zitierte Urteil Garda:

»Che anzi, non solo per i danni arrecati da provvedimenti eccezionali di guerra presi nei territori invasi od occupati, è negato dal Trattato l'azione individuale di riparazione, per essere essi compresi nelle previsione della Parte VIII, bensì anche per quelle stesse misure, che sono contemplate negli articoli 300 e 302, nei casi eccezionale, in cui, coincidendo con atti di guerra ed assumendo carattere di provvedimenti marziali, diano luogo anche esse alla riparazione globale. Per quanto concerne, infatti, le misure esecutive compiute e le sentenze emanate nei territori invasi ed occupati, l'azione ai privati è accordata soltanto »s'ils n'en ont été indemnisés autrement« (art. 300 lett. e, ovvero), »s'ils n'ont pas été dédommagés autrement« (art. 302, ultima parte): e cioè, se non in quanto i danni subiti non siano stati risarciti secondo le disposizioni della Parte VIII del Trattato. Condizione, questa, che — sempre in rapporto alle indennità per danni arrecati a beni, diritti o interessi dei sudditi alleati od associati siti »sur le territoire des autres Puissances ennemies« — trovasi anche, per analoghe ragioni, ripetuta nell' ultima parte del § 4 dell'Allegato agli art. 297 et 298, con le parole

«en tant que ces indemnités n'ont pas été acquittées d'une autre manière.»

Nur dies kann der Sinn der Klausel »s'ils n'ont été dédommagés autrement« sein und nicht etwa ein Hinweis auf Art. 297 e) oder ein Hinweis auf etwa schon freiwillig geleistete Entschädigungen, denn sonst wäre nicht einzusehen, warum sie nicht auch in Art. 300 b) bzw. 302 Abs. V stände.

Die These, daß für richterliche Maßnahmen, die im besetzten Gebiete getroffen worden sind, dann wenn sie sich als Kriegsmaßnahmen darstellen, Art. 302 keine Anwendung findet, wird bestätigt durch das belgische Gesetz vom 8. X. 1921 über den Ersatz der Kriegsschäden. In Art. 2 und 3 dieses Gesetzes werden die Fälle aufgezählt, in denen Belgier vom belgischen Staat Entschädigung für während des Kriegs erlittene Schäden verlangen können. Art. 3 dieses Gesetzes bestimmt nun, daß die Kriegsschädengerichte zu bestimmen haben »d'après la nature et les circonstances de l'infraction, si le montant des peines pécuniaires infligées par l'ennemi doit être, en tout ou en partie, remboursé aux personnes qui les ont subies«.

Unter diese Bestimmung haben die belgischen Gerichte alle Strafmaßnahmen usw. gebracht, die deutscherseits gegen Belgien gerichtet worden sind, also insbesondere Geldstrafen und Konfiskationen, die auf Grund der deutschen Kriegswirtschaftsgesetze ausgesprochen worden sind <sup>54)</sup>.

Nun leistet Belgien aber, wie übrigens die anderen kriegführenden Staaten auch, seinen Staatsangehörigen nur dann Ersatz für Kriegsschäden, wenn die Betroffenen sich nicht aus dem V. V. heraus an das Deutsche Reich halten können, m. a. W. also nur für die Schäden, die in Teil VIII von Staat zu Staat abgegolten sind, wie sich aus der territorialen Begrenzung der zum Ersatz berechtigenden Schadenfälle auf das belgische Staatsgebiet ergibt. Wäre es den belgischen Staatsangehörigen in Fällen dieser Art möglich, sich auf Grund Art. 302 Abs. IV an das Deutsche Reich zu halten, dann würde Belgien die Entschädigung an den Betroffenen nicht aus seinen Mitteln bezahlen.

## V. Die Tatbestände des Abs. b) und des Abs. e) des Art. 300.

Aus dem System der Sektion V und dem Verhältnis zu Art. 297 e) und Teil VIII ergeben sich Einschränkungen für die Anwendbarkeit des Art. 300 Abs. b) und e), dessen bloßer Wortlaut, aus dem Zusammenhang gelöst, vielleicht eine unbegrenzte Auslegung zuließe. Im folgenden soll versucht werden, durch eine Analyse des Artikels selbst positiv seine Bedeutung festzustellen. Dabei ist zunächst Art. 300 b

<sup>54)</sup> Zur Judikatur vgl. Van Bladel, La réparation des dommages matériels résultant des faits de la guerre, Brüssel 1922, insbesondere S. 217 ff.

zu untersuchen, der die einzelnen bestimmenden Tatbestandsmerkmale enthält. Auf Art. 300 e, der lediglich auf Abs. b verweist, ist nur insoweit einzugehen, als sich aus seinem Text Abweichungen gegenüber Abs. b ergeben.

A. I. Art. 300 b verlangt zunächst, daß eine mesure d'exécution getroffen worden ist. Der Ausdruck mesure d'exécution bedeutet eine Maßnahme, die der zwangweisen Durchsetzung eines bestehenden vollstreckbaren Rechtstitels dient 55).

a) In welcher Form die Vollstreckung vor sich geht und von wem sie vorgenommen wird, ist unerheblich. Diese Feststellung ist auch der Sinn der Antwort der Alliierten auf die Bemerkungen der deutschen Delegation (vgl. oben III, 4), wenn sie mit Bezug auf die mesures d'exécution davon spricht, daß sie als mesures legales judiciaires ou administratives ergangen sein können. Zu Unrecht hat man daraus den Schluß gezogen, daß sich Art. 300 b auf alle Vollstreckungsmaßnahmen, gleichgültig auf welchem Rechtsgrunde sie beruhen und innerhalb welchen Rechtsbereichs sie sich befinden, beziehe. So glaubt das Tribunal Arbitral mixte gréco-bulgare Art. 183 b des Vertrages von Neuilly, der dem Art. 300 b des V. V. entspricht, auf Versäumung einer Handlung, die durch das bulgarische Steuerrecht vorgeschrieben war, anwenden zu können 56).

Ernst Wolff a. a. O. nimmt an, daß es sich in Art. 300 b lediglich um Maßnahmen des Verwaltungszwangsverfahrens, etwa Beitreibung von Steuern oder anderer öffentlich-rechtlicher Abgaben wegen nicht rechtzeitiger Zahlung handele. Diese Meinung ist nicht richtig, denn keine der hier angenommenen Kategorien von Zwangsmaßnahmen fällt unter Art. 300 b V. V.

Steuern und öffentlich-rechtliche Abgaben stellen Beziehungen des Betroffenen zu der öffentlichen Gewalt dar. Diese Beziehungen sind

55) So auch Simonson a. a. O. S. 257: »Measure of execution would appear to mean seizure for the purpose of enforcing rights, whether such seizure is or is not followed by a sale.«

56) Popanastassoglou c. État bulgare (Rec. V p. 903 ss.) P. 905: Attendu qu'il suffit de constater, d'une part, que la décision attaquée par le requérant a été rendue pour recel de tabac; que la fraude consistait en l'inaccomplissement d'une formalité prescrite par la loi bulgare sur les accises, en l'espèce la non-apposition des banderoles complémentaires sur le tabac qui se trouvait alors en la possession des frères Popanastassoglou; — attendu, d'une part, que les condamnations prononcées ont été exécutées par les requérants;

Attendu que les deux conditions prévues pour l'application de l'art. 183 litt. b du Traité de Neuilly se trouvent remplies; que la décision déferée par les requérants au Tribunal arbitral mixte se trouve être en violation dudit article; attendu qu'il convient, en conséquence, d'ordonner la restitution aux requérants des sommes perçues par l'État bulgare, en exécution de la condamnation prononcée le 21 novembre 1919 par le chef des accises de Philippopoli.

aber, wie schon gezeigt worden ist, nicht in Sektion V sondern in Sektion IV geregelt 57) und zwar ganz unabhängig davon, ob sie auf Kriegrecht oder *droit commun* beruhen 58). Und so bleibt es denn durchaus im Rahmen dieser Grundauffassung, welche die Redaktoren des Teiles X hatten 59), wenn sie die einzige Bestimmung des V. V. über Steuern in die Sekt. IV hereingenommen haben und zwar in Gestalt des Art. 297 j. In diesem Artikel ist das Schicksal der erfolgten steuerlichen Leistungen geregelt und zwar, da, wie oben schon gezeigt und durch die ständige Judikatur 60) belegt worden ist, die in Sekt. IV geregelten Materien erschöpfend geregelt werden sollten, so, daß für eine Anwendung außerhalb Sekt. IV stehender Artikel auf steuerliche Angelegenheiten kein Raum mehr bleibt. In dieser Richtung geht wohl auch die Erwägung des Urteils *Raffinerie et Sucrerie serbo-tchèque Tchoupria c. État bulgare des T. M. A. bulg.-joug.* (Rec. III p. 185 ss.), in dem es auf S. 190 heißt:

«Il n'est pas possible non plus d'admettre, ainsi que la requérante l'a soutenu en plaidant, que l'art. 183 litt. b et e, soit applicable en l'espèce, car la perception de l'impôt dont s'agit saurait être assimilée à une „mesure d'exécution prise en raison du non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité pendant la guerre“.»

Würde man übrigens Art. 300 b—e auf die Beitreibung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben ausdehnen, so würde er in den meisten Fällen, wo es sich um Steuerzahlungen von feindlichen Ausländern während des Krieges handelt, zur Anwendung gelangen müssen.

Im übrigen lag es dem V. V. ferne, die Verwaltungsakte, die deutscherseits vorgenommen worden sind, nachträglich wieder zu invalidieren, ist doch in Sekt. IV durch Art. 297 d) der Grundsatz ausgesprochen, daß die in Deutschland vorgenommenen *mesures de guerre* sogar als validiert zu betrachten sind. Welchen Sinn sollte es im übrigen haben, daß, während bei steuerlichen Beitreibungen dann, wenn es sich um eine *mesure de guerre* in Deutschland handelt, nur Schadenersatz, und wenn es sich um eine solche im besetzten Gebiet handelt, nicht einmal das gewährt werden soll, in den Fällen, in denen es sich um ordentliche, keinen Kriegszweck verfolgende steuerliche Beitreibungen handelt, aber die Restitution nach Art. 300 c) V. V. möglich sein sollte.

57) Vgl. Anm. 1.

58) Vgl. Urteil des dtsch.-franz. Schiedsger. Bleyfuß (C. A. Rec. IV S. 422 letzt. Abs. u. S. 423).

59) Daß der Sekt. IV ein Programm und genaue Gedanken zugrunde lagen, dazu vgl. Anm. 12.

60) Oben u. No. III Ziff. 4.

Die hier entwickelte Ansicht wird von dem ital. Schiedsger. i. S. Missana gg. D. R. (Rec. VI p. 399) nach der negativen Seite hin konsequent vertreten. Nach der Ansicht des Gerichts ist für die Anwendung des Art. 300 überall da kein Platz, wo die Beziehungen zum Staate »non ha carattere contrattuale, ma costituisce una semplice modalità del provvedimento unilaterale prese dalle autorità dello Stato nell' esercizio delle loro funzioni«.

b) Art. 300 b findet also nur Anwendung auf den Bereich der privatrechtlichen oder den dem privaten Rechtsbereich zu assimilierenden Rechtsbeziehungen<sup>61)</sup> (auch da, wo sie rechtstechnisch betrachtet dem öffentlichen Recht angehören, vorausgesetzt, daß der Staat nicht als Hoheitsträger, sondern als Fiskus auftritt).

Keine Anwendung findet Art. 300 b aber auf mesures d'exécution, die innerhalb eines auf Erzielung eines Vollstreckungstitels gerichteten zivilprozessualen Verfahrens vorgenommen worden sind. Alles was im Prozeß zur Schaffung des Vollstreckungstitels als Grundlage möglicher Vollstreckungsmaßnahmen geführt hat, fällt nicht unter Art. 300, sondern nur unter Art. 302, wie an späterer Stelle noch zu zeigen sein wird. Art. 300 b und e) taugen nicht dazu, den Inhalt eines Vollstreckungstitels zu revidieren, sondern nur dazu, den Gebrauch, der mit dem Vollstreckungstitel gemacht worden ist, anzugreifen. Es kann aus diesen Bestimmungen nicht geklagt werden, weil der Titel, aus dem vollstreckt worden ist, falsch sei — und sei es auch wegen einer prozessualen Maßnahme, die auf der Nichterfüllung einer Formalität usw. beruht —, sondern es können die Rechtsmittel des Art. 300, nur angerufen werden mit dem Vorbringen, daß die Vollstreckung mit dem an und für sich nicht bestrittenen Titel erfolgt sei, weil infolge des Krieges eine Frist usw. versäumt worden sei. Ist also in einem Urteil eine Frist zu einem bestimmten Tun gesetzt und wird nach Versäumung der Frist durch den Schuldner die im Urteil vorgesehene oder die gesetzliche Rechtsfolge durch Vollstreckungsmaßnahmen realisiert, dann kann beim Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen § 300 V. V. angewandt werden. Ebenso wenn infolge des Krieges die Urteilssumme nicht gezahlt wurde (trotz Zahlungsfähigkeit und Zahlungswillens) und der Gläubiger daher vollstrecken ließ. Ist dann durch die Vollstreckung ein über die Schuldsomme hinausgehender Vermögensnachteil für den Schuldner erwachsen, dann kann er sich des Art. 300 V. V. bedienen. Aber immer wird hierbei vorausgesetzt, daß es nicht der Vollstreckungstitel als solcher ist, der angegriffen

<sup>61)</sup> Vgl. Urteil des deutsch.-ital. Schiedsger. i. S. Missana gg. D. R. Rec. VI p. 399, in dem ausdrücklich der carattere contrattuale der Maßnahme und die Anwendung von Art. 300 bei einseitigen Hoheitsbeziehungen abgelehnt wird.

wird, sondern nur der Gebrauch, der von ihm gemacht wird<sup>62)</sup>, also z. B. nicht das Urteil, wohl aber die Anordnung der Zwangsversteigerung eines Grundstücks auf Grund eines Urteils. Nicht unter 300 b V. V., sondern unter 302 Abs. II V. V. gehört der Fall, daß ein alliierter Schuldner gegen ein erstinstanzliches Urteil nicht hat Berufung einlegen können, das Urteil rechtskräftig geworden und vollstreckt worden ist. Hier wird ja nicht der Gebrauch, der mit dem Vollstreckungstitel gemacht worden ist, angefochten, sondern die Richtigkeit des Titels selber.

Das außerordentlich Streitige Verhältnis zwischen Art. 300 und Art. 302 erfährt im übrigen durch einen Vergleich mit den entsprechenden Bestimmungen der Verträge von St. Germain und Trianon keine Klärung. In Art. 300 b ist gesagt: »Dans le cas, où . . . des mesures d'exécution ont été prises«. In den dem Art. 302 entsprechenden Art. 254 und 237 heißt es: »Si . . . un jugement a été rendu ou une mesure d'exécution a été ordonnée . . . par une autorité judiciaire . . .«, daneben erscheinen aber in den dem Art. 300 entsprechenden Art. 252 und 235 die mesures d'exécution gleichfalls: »Dans le cas où des mesures d'exécution ont été prises . . .«. Das zeigt mit aller Deutlichkeit, daß in diesen dem Art. 300 entsprechenden Artikeln nur die Durchführung der Vollstreckung, nicht aber die Anordnung einer Vollstreckung oder die Erklärung der Vollstreckbarkeit, die Erteilung der Vollstreckungsklausel, gemeint sein kann. Ob dies auch für Art. 300 V. V. gelten muß, erscheint aber höchst zweifelhaft. Im Gegenteil scheint sich aus dem Umstand, daß Art. 302 V. V. einen anderen Inhalt hat als die entsprechenden Art. 254 und 237 der Verträge von St. Germain bzw. Trianon und daß insbesondere die Anordnung einer mesure d'exécution nicht in Art. 302 V. V. aufgeführt ist, ergeben zu müssen, daß in Art. 300 b V. V. der Begriff mesure d'exécution den normalen ihm zukommenden Inhalt haben soll.

Der Art. 300 gibt, wie schon gesagt, keine Möglichkeit der Anfechtung des Vollstreckungstitels, sondern nur die Möglichkeit der Erlangung einer réparation für die Durchführung der Vollstreckung, wenn diese unmittelbare Folge des non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité ist. In diesem Falle muß dem durch den Fristenablauf Geschädigten, dem nicht mehr der Vorteil der allgemeinen, in Art. 300 a ausgesprochenen Verlängerung der Fristen usw. zugute kommen kann, eine Entschädigung gewährt werden.

Die Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte ist hinsichtlich des Verhältnisses von Art. 300 zu Art. 302 nicht einheitlich. Das

<sup>62)</sup> Vgl. Urteil des dtsch.-ital. Schiedsger. i. S. Menegozzi c. Stolze, zitiert in der Anm. 72.

dtsh.-franz. Schiedsger. 1<sup>o</sup> Section hat im Urteil Wilhelm c. État allemand<sup>63</sup>) Art. 300 b auf den Fall angewandt, daß auf Grund eines wegen nichtgezahlter Miete ergangenen Versäumnisurteils das Mobilium des Klägers verkauft worden war, ohne nachzuprüfen, wie das Verhältnis zu Art. 302 sei<sup>64</sup>). Die 2. Sektion desselben Gerichts spricht von der grande analogie qui existe entre les deux cas réglés par les articles 300 c et 302 al. 2, um daraus Schlüsse auf die Haftbarkeit des Reiches im Falle des Art. 302 zu ziehen, wendet aber auf denselben Tatbestand wie im Falle Wilhelm Art. 302 an<sup>65</sup>); die 3. Sektion desselben Gerichts beruft sich in der Entscheidung Palmeiro et Steiner<sup>66</sup>) auf ihre eigene Entscheidung in Sachen Bonneau<sup>67</sup>), um Art. 300 auf einen Fall zur Anwendung zu bringen, in dem Versäumnisurteile vorlagen, während im angeführten Falle es sich um einen Verkauf auf Grund des Vermieterpfandrechts handelte<sup>68</sup>). Das dtsh.-belg. Schiedsger. i. S. Charles Petit et Cie. c. Sauer<sup>69</sup>) glaubt auch beim Vorliegen eines Versäumnisurteils, das von Zwangsvollstreckung gefolgt ist, 300 b anwenden zu können, ebenso das Tribunal arbitral mixte franco-hongrois<sup>70</sup>).

Das dtsh.-ital. Schiedsger. hat im Falle Menegozzi c. Stolze<sup>71</sup>) erklärt, daß Art. 302 nur dann Anwendung finde, wenn der durch das Urteil entstandene Schaden als solcher ersetzt verlangt wird, daß dagegen dann, wenn der aus der Vollstreckung des Urteils entstandene Schaden ersetzt verlangt wird, Art. 300 zur Anwendung kommen müsse<sup>72</sup>). Wenn damit gesagt werden soll, daß mit Art. 302 die Richtigkeit des Urteils angefochten werden kann und nach Art. 300 lediglich der Gebrauch, der mit dem Urteil gemacht wurde, wobei das Urteil selbst als richtig zu betrachten ist,

<sup>63</sup>) Rec. II p. 426 ss.

<sup>64</sup>) Qu'il résulte de ce qui précède que toutes les conditions d'application de cette disposition sont réalisées dans l'espèce; que les conclusions de la requête sont ainsi justifiées, dans la mesure indiquée ci-dessus; qu'il est dès lors inutile de rechercher si ces conclusions pourraient aussi se baser sur l'art. 302 al. 2 du Traité.

<sup>65</sup>) Schmidt c. Plath Rec. II p. 906 ss.

<sup>66</sup>) Rec. III p. 894 ss.

<sup>67</sup>) Rec. II p. 292 ss.

<sup>68</sup>) Umgekehrt dieselbe Sektion im Urteil Burtin c. État allemand et Magdeburger Bank (Rec. II p. 450 ss.).

<sup>69</sup>) Rec. III p. 545 ss.

<sup>70</sup>) Duverdier c. État hongrois, Lipôt Weisz et autres (Rec. V p. 873 ss.).

<sup>71</sup>) Rec. V p. 495 ss.

<sup>72</sup>) »Che l'art. 302 invocato nella memoria conclusionale non può trovare applicazione, la domanda tendendo ad ottenere non il risarcimento del danno cagionato dalla sentenza contumaciale del Tribunale di Dresda, ma di danno derivato dalle successive esecuzioni che è regolato esclusivamente dall' art. 300 del Trattato.«

dann ist die Entscheidung richtig. (Vgl. oben). Sie ist falsch, wenn damit gesagt werden sollte, daß und zwar mit gleichgerichteten Angriffszielen der Kläger Urteile, die noch nicht vollstreckt worden sind, nach Art. 302, solche die vollstreckt worden sind, nach Art. 300 zu behandeln sind, weil im einen Fall der Schaden durch das Urteil, im anderen aber durch die Vollstreckung erwachsen ist. Wenn es wirklich nur auf das Vor oder Nach der Vollstreckung ankäme und nicht auf die Art des Angriffsziels — im einen Fall Unrichtigkeit des Urteils, im andern unrichtiger Gebrauch des Urteils —, dann wäre es wahrhaftig nicht verständlich, warum man die Materie in 2 Artikeln geregelt und die Rechtsfolgen von verschiedenen Voraussetzungen abhängig gemacht hat. Denn warum bei einem Versäumnisurteil Schadenersatz für die Zwangsvollstreckung nur beim Vorliegen der besonderen Voraussetzungen des Art. 300 b soll verlangt werden können, während das Urteil selbst auch ohne Zwangsvollstreckung beim Vorliegen bestimmter Umstände, die sich mit den Voraussetzungen des Art. 300 b nicht decken, als defekt (siehe unten) angegriffen und dafür Entschädigung gefordert werden kann, ist nicht einzusehen. Man wird vielmehr sagen müssen, daß alle Entscheidungen in einem Zivilprozeß, insbes. das ihn abschließende Sachurteil, nur auf Grund von Art. 302 angegriffen werden können, auch wenn der eigentliche Schaden durch eine Vollstreckung eingetreten ist <sup>73)</sup>. Der besondere Vollstreckungsschaden hat dann den durch das defekte Urteil an und für sich schon entstandenen Schaden gesteigert und ist dann lediglich bei der Höhe der idemnit  zu berücksichtigen.

Es gilt auch hier das zu Art. 297 e von der Judikatur der Gemischten Schiedsgerichte Gesagte, nämlich daß bei Anwendung der einzelnen Artikel des V. V. auf die *mesure g n rative du dommage* <sup>74)</sup> zurückzugehen ist.

c) Danach würde es sich bei der Anwendung des Art. 300 b um solche Fälle handeln, in denen eine *mesure d'exécution* auf Grund irgendeines vollstreckbaren Rechtstitels, der auch ein Urteil im Sinne des Art. 302 sein kann, vorgenommen worden ist, also Vollstreckung aus vollstreckbaren Urkunden, auf Grund eines Vermieterpfandrechts <sup>75)</sup> oder eines sonstigen gesetzlichen Pfandrechts, Veräußerungen von in einem öffentlichen Leihhaus versetzten Sachen <sup>76)</sup>, die auf Grund der Bestimmungen der Leihhaussatzung vorgenommen werden u. a. m. Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß in der Anlage nur die F lle des

<sup>73)</sup> Vgl. Anm. 79.

<sup>74)</sup> Vgl. Anm. 43.

<sup>75)</sup> Vgl. das Urteil *Bonneau*.

<sup>76)</sup> Urteil *Bignon* des dtsh.-franz. Schiedsger. (Rec. I p. 93 ss.) *Azzolini c. Stato Germanico c. Monte di Pieta di Cassel* (Rec. VII p. 214 ss.).

Pfandverkaufs (§ 5) und der Liquidation von Börsenpositionen als Sonderfälle besonders geregelt werden (§ 4) — vgl. unten.

Es kommt, wie schon angedeutet, hier überall nicht darauf an, ob und welche staatlichen Instanzen bei der Durchführung der Vollstreckung mitgewirkt haben. Es können private Maßnahmen sein, wie ein freihändiger Verkauf, Kaduzierung von Aktien oder Geschäftsanteilen, es kann sich um administrative Maßnahmen handeln, wie Zwangsvollstreckung wegen Nichteinhaltung von Bedingungen, die bei Erteilung einer Konzession gesetzt wurden oder den schon erwähnten Verkauf von Pfandsachen durch ein öffentliches Leihhaus, es können auch gerichtliche Instanzen an der Vollstreckung beteiligt sein, so bei Zwangsvollstreckungen durch den Gerichtsvollzieher oder bei Anordnung und Durchführung von Zwangsversteigerungen von Immobilien durch das Gericht 77). Bei diesen Fällen kommt trotz des Vorliegens richterlicher Tätigkeit Art. 302 nicht in Anwendung; handelt es sich doch hierbei nicht um Entscheidungen in der Sache, sondern um bloße Vollstreckungshandlungen auf Grund eines schon vorliegenden Rechtstitels oder sogar unabhängig davon. Sehr deutlich das Urteil *Kerby v. German Government* 78), wo nach Erlaß und Durchführung eines Räumungsurteils später auf weitere Anordnung des Gerichts das Mobilium versteigert wurde 79). Es braucht sich nicht

77) *Fortura Enrico c. Kapitalversicherungsanstalt A. G.* (Rec. V p. 490 ss.).

78) Rec. V p. 13 ss.

79) p. 14: In the course of the war, pursuant to orders of the German Courts, the landlord of the flat received payments of rent from Mr. Kerby's account at the Deutsche Bank, and when the balance available was used up in this manner, he obtained an order for the sale of securities belonging to Mr. Kerby which were in Germany. In June 1918, the landlord applied for and obtained an order for possession of the flat. The order was carried out by the bailiff, who cleared out the furniture. At a later stage, pursuant to Paragraph 885 of the German Code of Civil Procedure, the contents of the flat were sold. The furniture realized in all, M 24, 227, 76 and this amount was deposited by the Court of Charlottenburg.

p. 15: It has been contended on behalf of the Respondents, following the Decision of the Tribunal in the case of *Smith v. German Government* that it is open to a Claimant to take Proceedings under Art. 302 only in proceedings directed against the individual who has obtained the judgment. It was further contended, following the same Decision, that where measures of execution have been taken following upon a judgment, a Claimant, in order to succeed must first take steps to have the judgment, upon which the execution has been based, set aside.

In the opinion of the Tribunal, the sale of the furniture was undoubtedly a measure of execution. It was ordered by the proper German Court. This last act of execution was not required by the landlord, nor was it the automatic or necessary consequence of the law suit instituted by the landlord. The measure which was taken was one which is at the discretion of the German Court. No notice was given to the Claimant of the order for the sale or that such proceedings were ever contemplated. — The Tribunal therefore are of opinion that the claim is one which falls under the provisions of Art. 300 b and the Claimant is therefore entitled to succeed.

nur um Vollstreckungshandlungen im Sinne des normalen Zwangsvollstreckungsrechts der Zivilprozeßordnung zu handeln. Auch andere Maßnahmen können mesures d'exécution darstellen. Ein interessantes Beispiel bietet die Entscheidung des dtsh.-belg. Schiedsger. i. S. Dartois c. État allemand, Dortmunder G. m. b. H. et Klockner et Cie. die Art. 300 auf eine Konkursöffnung anwendet <sup>80)</sup>.

Jedenfalls muß es sich aber immer um eine Zwangsmaßnahme handeln, ein freiwilliger Verkauf schließt die Anwendung von Art. 300 b aus <sup>81)</sup> und zwar auch dann, wenn der Verkauf aus Furcht vor einer Vollstreckungshandlung vorgenommen worden ist.

2. Die Vornahme der mesure d'exécution muß die Folge eines »non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité pendant la guerre« sein.

a) Was darunter zu verstehen ist, ist bestritten. Zahlreiche Entscheidungen bringen die Nichtzahlung einer fälligen Geldschuld unter

<sup>80)</sup> Rec. V p. 342 ss. p. 345: Attendu, en effet, que cette question ne présenterait d'intérêt que si l'annulation de la faillite était réglée par l'art. 302 invoqué; que tel n'est pas le cas; que l'art. 302 vise, il est vrai, d'une manière générale, les jugements rendus pendant la guerre par les tribunaux allemands, mais à l'exclusion toutefois des jugements ordonnant des mesures d'exécution forcée, lesquels font l'objet de la disposition spéciale de l'art. 300 litt. b et c; que c'est à tort que le requérant paraît croire que cette disposition n'est pas applicable en l'espèce parce que l'art. 74, s'agissant de l'Alsace-Lorraine, en restreint l'application aux mesures prises postérieurement au 11 novembre 1918; que cette limitation ne concerne que les mesures prises contre des Alsaciens-Lorrains et qu'elle n'aurait aucune raison d'être lorsque, comme en l'espèce, la mesure a frappé un autre ressortissant allié; que celui-ci doit évidemment pouvoir se prévaloir de l'art. 300 al. b et c pour obtenir la nullité de la mesure aussi bien lorsque c'est en Alsace-Lorraine que lorsque c'est dans une autre partie de l'Allemagne que l'autorité allemande l'a ordonnée et exécutée; attendu que la déclaration de faillite étant incontestablement une »mesure d'exécution« au sens de la disposition citée et Dartois ayant été empêché par la guerre d'accomplir les actes ou formalités qui auraient été de nature à la prévenir, c'est sur l'art. 300 al. b et c et sur cet article seul qu'il peut baser sa réclamation.

<sup>81)</sup> Torresc. Spiegel et État Fédéral autrichien, T. A. M. it.-autr. (Rec. V p. 518 ss.)

p. 523: Che la responsabilita dello Stato convenuto, per danni derivanti da procedimenti esecutivi e regolato dagli articoli 252 e 254, ed e subordinata a condizioni che manifestamente non si verificano nella specie;

che d'altro lato, ogni nesso causale tra i procedimenti esecutivi iniziati ed il danno di cui chiedesi il risarcimento e escluso dalla vendita volontaria eseguita dal procuratore dell'attore;

che questa vendita escludendo la possibilita della restituzione a norma dell'articolo 252 lettera c, esclude in pari tempo ogni obbligo di indennizzo, che ne il surrogato.

Scarabello c. Stato Germanico T. A. M. it.-allem. Rec. V p. 502 ss.

Che l'art. 300 lett. b invocato in via subordinata dall'Agente Italiano, non puo trovare la sua applicazione, la casa dell'attore non essendo stata alienata in seguito, ad un provvedimento esecutivo, ma per vendita volontaria a mezzo di legale rappresentante.

diesen Begriff, so insbesondere die Nichtzahlung von fälliger Miete. Das bereits angeführte Urteil Bonneau sagt dazu:

(Rec. II p. 296.) «Attendu que ladite mesure d'exécution ayant été prise en raison du non-accomplissement d'un acte pendant la guerre (non-paiement du loyer pendant les mois août-octobre 1914), et que la restauration des droits lésés (dans l'espèce: la restitution des objets vendus) est impossible <sup>82</sup>).»

Bezüglich der Judikatur des dtsh.-engl. Schiedsger. kann man angesichts der Entscheidung Brueninger c. État allemand zweifeln, ob die Nichtzahlung einer Geldschuld als solche überhaupt als non-accomplissement d'un acte angesehen wird oder ob nur im konkreten Fall ein Kausalzusammenhang zwischen Nichtzahlung und Vollstreckungshandlung abgelehnt wird <sup>83</sup>). Das dtsh.-belg. Schiedsger., i. S. Petit c. Sauer bringt die Nichtzahlung einer Urteilssumme nicht unter den Begriff non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité, sondern versucht, darunter die Versäumung von Prozeßhandlungen wie z. B. des Einspruchs gegen ein Versäumnisurteil zu bringen; eine Annahme, die nach dem oben Gesagten nicht zutreffen kann (übrigens spricht die Begründung des Urteils ebenso sehr gegen die Anwendbarkeit von Art. 300 b auf die Versäumung der Einspruchsfrist, wie gegen die Anwendung auf Nichtzahlung einer Urteilssumme) <sup>84</sup>). In dem späteren

<sup>82</sup>) Vgl. ferner Schmidt c. Plath (Rec. II p. 909):

Attendu, que le Gouvernement allemand ne saurait contester que la saisie pratiquée par Plath contre Schmidt constitue une mesure d'exécution dans le sens de l'art. 300 litt. b et que cette mesure a été prise en raison du non-accomplissement d'un acte pendant la guerre (non-paiement des loyers échus);

Duverdier c. État Hongrois Lipôt Weisz et autres in fast wörtlicher Wiederholung — (Rec. V p. 873 ss.). Attendu que le Gouvernement hongrois ne saurait contester que la saisie pratiquée contre Duverdier constitue une mesure d'exécution au sens de l'art. 235 litt. b et que cette mesure a été prise en raison du non-accomplissement d'un acte pendant la guerre (non-paiement des loyers échus).

<sup>83</sup>) Rec. III p. 20ss. In the opinion of the Tribunal, Art. 300 does not apply. The measures of execution of which the Claimant complains were the consequence not of the failure to perform any act or comply with any formality, but of the fact that he was unable to discharge his debt. He is not however in any event entitled to succeed under Art. 300 unless he can establish that the measures were taken against him on account of failure to perform an act or comply with a formality during the war and it appears to the Tribunal, having had before them the files relating to the proceedings against him, that every step was regularly and properly taken.

<sup>84</sup>) Rec. III p. 545. Attendu que l'art. 300, lettre b, serait applicable à la vente forcée du mobilier des requérants si elle avait été faite en exécution dudit jugement par défaut, puisque cette vente serait alors une mesure d'exécution prise «en raison du non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité», acte ou formalité qui serait l'opposition au jugement par défaut, à laquelle les requérants se sont abstenus de procéder; Attendu, cependant que la vente du mobilier a servi à payer non pas la somme portée au jugement par défaut de 1917, mais une partie de la somme à laquelle les requérants avaient été condamnés par le jugement préparatoire du 1916 et que le non-paiement

Urteil Nicaise c. État Allemand et Malmedie<sup>85)</sup> bleibt die Frage dahingestellt.

Richtiger Meinung nach fällt jede Versäumnis einer Handlung, die geeignet ist, unmittelbar Vollstreckungsfolgen auszulösen, unter den Begriff non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité, also Nichtzahlung von Geldschulden ebenso wie das Versäumen sonstigen gesetzlichen oder vertraglich gebotenen Verhaltens in dem durch Sekt. V gezogenen Rahmen.

b) Die Erfüllung oder Einhaltung einer Frist muß nicht nur während des Krieges erforderlich gewesen sein, sondern es muß auch die Nichterfüllung kausal auf das Bestehen des Krieges zurückgehen. Das ergibt sich zunächst schon aus dem äußeren und sinngemäßen Zusammenhang mit Art. 300 a<sup>86)</sup>. Es ergibt sich ferner aus der Bestimmung des Art. 75, 3 V. V.<sup>87)</sup>, daß Art. 300 nur da zur Anwendung kommt, wo vermutet wird, daß es infolge des Krieges den Parteien nicht möglich war, unter sich normale Beziehungen zu unterhalten, die die Einhaltung der Fristen sicherstellten. In diesem Sinne

de cette somme ne peut être considéré comme l'inaccomplissement d'un acte ou d'une formalité aux termes de l'art. 300 lettre b; Attendu, que toute mesure d'exécution supposant, en effet, une inexécution quelconque, qui en cas d'exécution forcée d'un arrêt de justice est l'inexécution de la condamnation, il est évident que, si cette inexécution suffisait à fonder le recours institué par l'art. 300 b, toutes les mesures d'exécution seraient susceptibles de recours aux Tribunaux arbitraux mixtes, de sorte que le Traité dirait tout simplement: «Dans le cas où des mesures d'exécution ont été prises sur le territoire allemand portant préjudice à un ressortissant des Puissances alliées ou associées» sans exiger en outre que la mesure ait été prise« en raison du non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité;»

Que l'exemple donné plus haut du jugement par défaut non suivi d'opposition fait comprendre la signification et la raison d'être de l'art. 300, lettre b.

<sup>85)</sup> Rec. VI p. ss.

<sup>86)</sup> Man vergleiche hierzu die Ausführungen des Urteils des dtsh.-fr. Schiedsger. i. S. Longuemare c. État allemand et Bohne (Rec. IV p. 432): «... qu'il ne saurait être douteux que le but que les auteurs du Traité de Versailles ont voulu atteindre est uniquement de relever les déchéances encourues, par suite de leur inaction forcée pendant la guerre, les plaideurs mis dans l'impossibilité d'agir par le fait même des hostilités; que ce principe une fois admis, ils ont voulu que l'application la plus large et la plus générale en fût faite; qu'il y a lieu de remarquer d'ailleurs que l'inaction des plaideurs leur était imposée, la loi allemande, aussi bien que la loi française, ayant interdit pendant la guerre toute transaction et tout contrat avec des ressortissants d'une puissance ennemie.»

<sup>87)</sup> «En matière de prescription, forclusion et déchéances en Alsace-Lorraine, seront applicables les dispositions prévues aux articles 300 et 301 de la Sect. V de la Partie X (Clauses économiques), étant entendu que l'expression «début de la guerre» doit être remplacée par l'expression «11 novembre 1918» et que l'expression «durée de la guerre» doit être remplacée par celle de «période du 11 novembre 1918» à la date de mise en vigueur de présent Traité.»

hat sich auch das dtsh.-belg. Schiedsger. im Urteil Nicaise<sup>88)</sup> ausgesprochen<sup>89)</sup>.

Es kommt darauf an, daß im Einzelfalle eine Behinderung vorlag, die auf der Tatsache des Kriegszustandes beruhte; ob diese Behinderung rein tatsächlicher Art war, auf tatsächlicher Unterbrechung der Verbindungen oder auf einer Internierung oder ob sie rechtlicher Natur war und also etwa auf einem gesetzlichen Verbot der Verbindung mit dem Feinde einer alliierten Macht beruhte, ist gleichgültig<sup>90 u. 91)</sup>.

Ein säumiger, also nicht zahlungsfähiger oder nicht zahlungswilliger Schuldner soll durch Art. 300 b nicht geschützt werden. Hier fehlt die Kausalität zwischen Nichterfüllung und Kriegszustand. Ferner muß nicht nur die geschuldete Handlung im Kriege unterlassen, sondern auch die *mesure d'exécution* im Kriege vorgenommen worden sein. Es ist zwar richtig, daß Art. 300 b ausdrücklich nur das eine erwähnt, daß das *accomplissement* usw. während des Krieges hätte erfolgen müssen und daher während des Krieges versäumt worden ist und daß er über den Zeitpunkt der *mesure d'exécution* schweigt. Es ergibt sich aber aus dem ganzen Aufbau des Artikels und aus dem System der Sektion V, daß nur Tatbestände, die mit dem Friedensschluß bereits verwirklicht und zum Abschluß gelangt sind, geregelt werden sollen, sofern nicht ausdrücklich auf die Zukunft verwiesen ist, ganz abgesehen davon, daß auch der Wortlaut »ont été prises« (have

88) 21. 12. 25, Rec. VI p. 96.

89) »Attendu que le requérant ne peut davantage invoquer l'art. 302 al. 2, car il a été représenté et a pu se défendre dans toutes les instances qui ont précédé la vente aux enchères de l'immeuble; attendu enfin qu'en l'espèce l'art. 300 litt. b ne peut pas non plus trouver d'application; attendu, qu'on peut réserver la question de savoir si le défaut de paiement d'une dette peut être considéré comme le »non-accomplissement d'un acte« au sens de cette disposition; attendu, en effet, que, même si cette question devait être résolue par l'affirmative, encore faudrait-il, pour justifier l'application de l'art. 300 litt. b, que le défaut de paiement fût une conséquence de la guerre; attendu que dans le cas particulier, il n'est nullement établi qu'il existe une relation de cause à effet entre la guerre et le non-acquittement des intérêts et amortissements auxquels était obligé le requérant.

... Attendu, dès lors qu'on ne peut admettre que ce soit la guerre qui l'ait empêché de remplir ponctuellement ses obligations et qui, en définitive, l'ait exposé à la mesure d'exécution qui a été prise contre lui et dont il voudrait faire réparer par l'État allemand les conséquences dommageables.«

90) Immer vorausgesetzt aber, daß es sich nicht um eine mesure exceptionnelle de guerre ou de disposition deutscherseits handelt.

91) Vergleiche das Urteil Villeméjane c. État allemand du T. A. M. fr.-alle. (Rec. I p. 90 s.): »Que d'ailleurs, il résulte de l'art. 300 b et c du Traité lequel article accorde une indemnité dans tous les cas où, en raison du non-accomplissement d'un acte pendant la guerre, des mesures d'exécution ont été prises, sans excepter les cas où ce non-accomplissement est la suite d'une défense émanant de l'autorité d'un pays allié, que la Traité n'a pas voulu tenir compte d'une telle défense.«

been taken) für diese Auffassung spricht <sup>92)</sup>. Es ist daher, ganz abgesehen von sonstigen Gründen, als unrichtig anzusehen das Urteil Stevens c. État allemand, das eine erst auf Grund eines Urteils vom 4. Dezember 1920 erfolgte Zwangsvollstreckung wegen Nichtzahlung von Miete während des Krieges als mesure d'exécution im Sinne des Art. 300 b ansieht <sup>93)</sup>.

3. Als weitere Voraussetzung der Anwendung des Art. 300 Abs. b ist erforderlich, daß ein préjudice zum Nachteil des alliierten Schuldners eingetreten ist, das gerade darauf zurückzuführen ist, daß die mesure d'exécution wegen der Fristversäumnis vorgenommen ist; anders ausgedrückt: daß, wenn die Frist usw. nicht versäumt worden wäre, die Vermögenslage des Betroffenen eine bessere wäre, als sie es nach Eintritt der Fristversäumnis und ihrer Vollstreckungsfolgen geworden ist. Daß es auf die bloß formale Schlechterstellung nicht ankommt, sondern auf die effektive Verschlechterung, ist evident <sup>94)</sup>.

4. Die Grundlage für das non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité und die daraus sich ergebende Vollstreckungsmaßnahme muß notwendigerweise in Rechtsbeziehungen liegen, die vor dem Feindwerden der Parteien entstanden sind <sup>95)</sup>, wenn auch der Fristenlauf

<sup>92)</sup> Vgl. die Ausführungen S. 14.

<sup>93)</sup> T.A.M. fr.-alle., 3e Sect. Rec. V p. 404 ss.

P. 406: 1) Que pendant et à la suite de la guerre, le requérant n'a pas payé au sieur Eggers une partie du loyer dû à raison du bail d'un appartement à Hambourg, que ledit Eggers lui avait loué;

2) Qu'également, pendant la guerre, le sieur Eggers a obtenu contre le requérant un jugement par défaut en paiement du loyer avec certains frais;

3) qu'après la conclusion du Traité de Paix, Eggers, au moyen d'une fausse déclaration faite par lui à l'Office de compensation allemand, a pu se faire autoriser à poursuivre ses droits devant les tribunaux ordinaires;

4) Qu'ainsi, en vertu d'un jugement du 4 décembre 1920 et du droit de gage légal, que le droit allemand accorde au propriétaire contre le locataire, Eggers a fait vendre le mobilier du requérant à un prix dérisoire;

Attendu que cette vente constitue une mesure d'exécution prise en raison du non-accomplissement d'un acte (paiement du loyer) pendant la guerre, visée par l'art. 300 b) du Traité et engageant la responsabilité de l'État allemand aux termes du paragraphe c) dudit article.

<sup>94)</sup> Vgl. F. W. Brueninger c. État allemand (Rec. III p. 20 ss.) und Brouns-Petitjean c. Krüglér et État allemand (T.A.M. germano-belge Rec. V page 359 ss.):

Attendu que la responsabilité de l'État allemand ne peut pas non plus être fondée sur les art. 300 litt. b et 302; qu'une mesure d'exécution a, il est vrai, été prise contre la requérante, soit la saisie de son mobilier ordonnée par le tribunal compétant le 26 août 1914; mais que, déjà en septembre 1914, les bailleurs ont renoncé à cette saisie qui n'a pas eu d'autre suite et que notamment aucune décision judiciaire n'a été rendue ordonnant ou autorisant la vente du mobilier; que la saisie en elle-même n'a pas causé de dommage à la requérante.

<sup>95)</sup> Vgl. das Urteil des dtsch.-ital. Schiedsger. i. S. Missana c. D. R., Rec. VI p. 399: »Che, a prescindere dal riflesso che queste disposizione sono manifesta-

u. U. erst später begonnen hat. Wenn die Frist als solche erst im Kriege und im Rahmen von den Kriegszwecken oder dem Wirtschaftskrieg dienenden Regelungen gesetzt worden ist, so findet nicht Art. 300 sondern Art. 297 e bzw. Teil VIII Anwendung, auch dann, wenn die Fristversäumnis eine mesure d'exécution zur Folge hätte. Denn ob die Durchführung einer Kriegsmaßnahme von der Innehaltung einer Frist abhängig gemacht ist, ist für die Natur der Maßnahme ohne Bedeutung, und daß es auf die Motivierung, d. h. also etwa auf Erfüllung des Verwaltungszweckes nicht ankommt, ergibt sich aus § 3 des Annexes: »Pour quelque motif, sous quelque forme et en quelque lieu que ce soit«. Wenn die mesure initiale, auf die es einzig ankommt, eine Kriegsmaßnahme ist, so wird alles, was auf sie folgt, dazu 96). Die Maßnahme muß gegen einen ressortissant allié ou associé gerichtet sein, d. h. gegen eine Person, die bereits bei Vornahme der Maßnahme ressortissant d'une puissance alliée et associée war; es genügt nicht, wenn sie erst später diese Eigenschaft bekommen hat 97).

Es ergibt sich übrigens auch aus dem Umstand, daß der Akt oder die Formalität *während des Krieges* versäumt sein muß, daß der, welchem die Frist innezuhalten oblag, Angehöriger eines Vertragsstaates sein

mente inapplicabili nella specie, la prima mirando esclusivamente a regolare la sorte dei contratti conclusi prima della guerra, e la seconda a stabilire la responsabilità della Germania, non per tutte le misure prese, a per i contratti conclusi in territorio occupato, ma solo per le misure indicate nelle precedenti lettere a, b, c, e d dell' art. 299 — questa sostanziale modificazione della natura dell' azione non puo essere ammessa a termini dell'art. 23 del Regolamento di procedura.«

96) Vgl. das mehrfach zitierte Urteil Rec. IV p. 94, 95.

97) Vgl. hierzu das Urteil Peinitsch c. 1) État allemand, 2) État prussien, 3) Banque Bleichröder des T.A.M. allem.-yougosl. (Rec. II p. 610 ss.) wo auf S. 618 gesagt ist:

»... à teneur du paragraphe 3 de l'annexe à la section IV de la partie X du Traité, l'expression »mesures exceptionnelles de guerre« au sens de l'art. 297 »comprend les mesures de toute nature... prises à l'égard de biens ennemis...«, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de mesures prises en Allemagne, les mesures prises à l'égard de biens appartenant à un ressortissant de l'une des Puissances alliées et associées, signataires du Traité de Versailles;

Or, il résulte des considérants ci-après (deuxième question) que, de l'avis du Tribunal de céans, le requérant n'a acquis la nationalité de ressortissant de l'une des Puissances alliées et associées — en l'espèce, de l'État S. H. S. — qu'à la date de l'entrée en vigueur du Traité de Saint-Germain (16 juillet 1920), soit postérieurement à l'époque de la mise en vigueur du Traité de Versailles (10 janvier 1920);

Il n'est donc pas possible d'admettre que les faits dont s'agit constituent des mesures exceptionnelles de guerre, au sens de l'art. 297 litt. e, du Traité de Versailles;

2<sup>o</sup> Le requérant invoque, d'autre part, à l'appui de ses conclusions, les art. 300 litt. b, et 300 litt. d, du Traité de Versailles;

Il suffit de lire ces textes pour constater que — même abstraction faite de la remarque ci-dessus (chiffre 1), relative à l'époque à laquelle le requérant est devenu ressortissant de l'État S. H. S. — les art. 300, litt. b et litt. d, du Traité ne sont pas applicables aux faits allégués par le requérant;«

muß, der sich mit Deutschland zu dem maßgeblichen Zeitpunkt im Kriegszustande befand (Art. 303 V. V.). Nur dann hatte ihn ja der Krieg außer Stand gesetzt, die ihm obliegenden Handlungen vorzunehmen. Daher ist der Artikel 300 nicht anwendbar auf die Angehörigen aller Nachfolgestaaten Rußlands (insbesondere Polen<sup>98</sup>), die als solche mit Deutschland nicht im Kriege waren, und auf die Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns erst von dem Zeitpunkt ab, in dem zwischen ihnen und dem Deutschen Reiche Kriegszustand bestand.

B. Die Bestimmungen des Art. 300 b, auf die in 300 e verwiesen wird, finden für das besetzte Gebiet nur mit einer gewissen Einschränkung Anwendung, insofern als hier die mesures d'exécution nur relevant im Sinne des Art. 300 e werden, wenn sie sich darstellen als prises *par l'Allemagne* 99). Während für die eventuelle Haftung Deutschlands im Art. 300 b wie auch bei 297 e das entscheidende Kriterium ist, ob die Handlung en territoire allemand vorgenommen wurde, gleichgültig durch wen, wird hier, wo es sich um die besetzten Gebiete handelt, auch darauf abgestellt, durch wen die Handlung vorgenommen wurde. Die Einfügung der handelnden Instanz als Element der Begriffsbestimmung war notwendig, weil neben den deutschen Besatzungsbehörden teilweise auch noch die Zivilbehörden der okkupierten Gebiete funktionierten. Es müssen nach Art. 300 e also bei der Durchführung der Vollstreckung deutsche behördliche Instanzen beteiligt gewesen sein, wenn das Reich für im besetzten Gebiet vorgenommene mesures d'exécution haften soll. Ganz deutlich tritt diese Abweichung hervor in den entsprechenden Artikeln der Verträge von St. Germain und Trianon. Während in Art. 254 b (St. Germain) von Maßnahmen sur le territoire de l'ancien Empire Autrichien und in dem entsprechenden Art. 235 b (Trianon) von solchen sur le territoire de l'ancien territoire de Hongrie die Rede ist, sollen nach dem Absatz e von Art. 257 des Vertrags von St. Germain nur in Betracht kommen mesures prises par les autorités

<sup>98</sup>) Publications de la C. P. J. I. Série A. Arrêt Nr. 7 passim.

<sup>99</sup>) Da in Art. 300 d) keine Fälle gemeint sind, in denen eine Maßnahme Deutschlands zu einer Auflösung von Verträgen geführt hat, so ist eine Anwendung des Art. 300 d) auf das besetzte Gebiet ausgeschlossen. Nicht ganz richtig sind daher die Ausführungen des dtsh.-poln. Schiedsger. i. Sa. S. A. Belgo-Equatorienne c. Staackmann, Horschitz & Co. et État Allemand und S. A. Belgo-Equatorienne c. Totte Milch & Co. et État Allemand (Cause 750 und 749 vom 7. Mai 1928) wo ausgeführt wird: »Attendu, quant aux conclusions prises contre l'État Allemand, que l'art. 300, litt. d du Traité est sans application possible, car — en tant du moins qu'il s'agit de contrats — invalidés en territoire occupé — il résulte de l'art. 300 litt. c que la responsabilité de l'État Allemand n'est engagée que si cette invalidation est la conséquence d'une «mesure prise par l'Allemagne» et, en l'espèce, l'autorité allemande n'a pris aucune mesure quelconque relativement aux contrats litigieux; . . .«

de l'ancien Gouvernement autrichien und nach Art. 235 e nur solche prises par les autorités de l'ancien Gouvernement hongrois, was zur Folge hat, daß alle die Fälle ausscheiden, in denen eine K. und K. Behörde beteiligt war (vgl. das Urteil Wapa c. République d'Autriche, Schubert et Fischer et Weigler, T. A. M. austr.-youg. Rec. III, p. 720 ss.).

Ist die mesure ohne Eingreifen einer deutschen Behörde also etwa durch freihändigen Verkauf oder direktes Angehen der Vollstreckungsbehörden des okkupierten Gebietes durch den Gläubiger geschehen, dann ist die Maßnahme nicht durch das Deutsche Reich (also l'Allemagne im Sinn der Terminologie des V. V.) vorgenommen worden <sup>100)</sup> und dann sind die Rechtsmittel des Art. 300 nicht gegeben, auch wenn die betreibende Partei ein Deutscher war. Das stimmt überein mit dem § 5 al. 2 des Anhangs zu Sekt. V, der für nicht valables nur die im besetzten Gebiet »par l'ennemi« — das kann nach der Terminologie des Versailler Vertrages nur das Deutsche Reich als solches, nicht der einzelne Private sein, — vorgenommenen Pfandverkäufe erklärt. Ist also ein solcher Pfandverkauf etwa durch einen belgischen Gerichtsvollzieher — ohne Dazwischentreten einer deutschen Behörde — erfolgt, so ist er gültig.

Ein Beispiel für eine solche mesure d'exécution im besetzten Gebiet, die zu einem Ersatzanspruch gegen Deutschland führen könnte, wäre der Fall, daß ein deutscher Gläubiger, der einen vollstreckbaren Titel in Händen hat, sich an die Etappenkommandantur oder eine deutsche Zivilverwaltungsstelle gewendet hätte, um mit ihrer Hilfe eine Zwangsvollstreckung gegen den alliierten Schuldner durchzuführen, was ja auch häufig geschehen ist <sup>101)</sup>.

Gegenüber den in diesem Urteil unrichtigen Ausführungen bezüglich einer Haftung für eine Geldstrafe aus Art. 300 e genügt der Hinweis, daß

<sup>100)</sup> Vgl. die Terminologie der Präambel des V. V., wo das Deutsche Reich als «l'Allemagne» bezeichnet wird.

<sup>101)</sup> Man vergleiche die Ausführungen des Urteils Petit c. Sauer (Rec. III, p. 545 ss.).

»Attendu que la seule mesure d'exécution qui ait été prise à la suite du jugement par défaut est celle que mentionnent les documents 84 et 124, où l'on voit que la Kommandantur de Verviers a imposé à Charles Petit et Cie le paiement d'une somme de 678 marks 78:

Attendu que le reçu de cette somme la qualifie de Geldstrafe, ce qui signifie amende, et que, si réellement une partie quelconque de la somme avait été payée à titre d'amende, il y aurait lieu, en vertu de la lettre e) de l'art. 300 relative aux territoires occupés, combinés avec la lettre c) à la condamnation de l'État Allemand à une indemnité que les requérants auraient pu réclamer en mettant le Gouvernement allemand en cause ou en lui intentant une action distincte;

Attendu, toutefois qu'il résulte des documents 78 et 79 que la somme de 678 marks 78 représente uniquement le solde de la condamnation de 1916, plus le montant de la condamnation de 1917, y compris les frais.»

in § 10 des Annexes I zu Teil VIII die Dommages causés sous forme . . . d'amendes . . . au détriment des populations civiles ausdrücklich erwähnt sind und daß daher eine Haftung aus Art. 300 e schon wegen der oben behandelten Klausel »s'ils n'en ont été indemnisés autrement« niemals Platz greifen könnte.

C. 1. Die Befugnisse des Gemischten Schiedsgerichts sind beim Vorliegen aller Voraussetzungen der Abs. b bzw. c folgende:

a) Auf die Klage eines alliierten oder assoziierten Staatsangehörigen, der nur intéressé und nicht gerade diejenige Person zu sein braucht, gegen welche die Vollstreckungsmaßnahme vorgenommen wurde<sup>102)</sup> und der etwa ein nachstehender Pfandgläubiger sein kann, wird die Restauration des droits lésés ausgesprochen: »toutes les fois qu'en raison des circonstances spéciales de l'affaire, cela sera équitable et possible«. Doch muß das Interesse der betreffenden Person ein unmittelbares und rechtliches sein. Bloß tatsächliches Interesse genügt nicht. Die Klage ist gegen den Privaten, der die Zwangsvollstreckung betrieben hat, zu richten, nicht gegen das Reich. Es dürfte aber sicher sein, daß nur dann ein Anspruch gegeben ist, wenn der betreibende Gläubiger deutscher Staatsangehöriger war<sup>103)</sup>.

Daß primär der Private haften soll, ergibt sich auch aus der Erwähnung der Zuständigkeit eines alliierten Gerichts in Art. 300 b, das nicht ein Urteil gegen das Reich fällen könnte.

b) Erst subsidiär kommt eine Haftung des Reichs in Frage, aber durchaus nicht in allen Fällen.

Wenn die Restauration injuste oder impossible sein sollte, dann kann das T. A. M. eine Entschädigung gewähren. Hier geht also möglicherweise der Geschädigte leer aus, wenn das Gericht nach Prüfung der Umstände eine solche Entschädigung nicht für billig hält. Anders in Art. 302, II bzw. III. Hier muß das Gericht dem Geschädigten eine Entschädigung zusprechen, wenn der Nachteil die kausale Folge der Unmöglichkeit der Verteidigung im Verfahren ist. Aber es kann möglicherweise unter Kassation des deutschen Urteils durch eine prozessuale restitutio in integrum eine réparation gewährt werden. Das hat seinen guten Grund, weil in Art. 302, II der Rechtstitel als solcher als suspekt angesehen wird, also der Fiktion nach immer ein Unrecht vorliegt, das, wenn daraus Schaden entstanden ist, zur vollen Wiedergutmachung

<sup>102)</sup> Vgl. Di Placido Teresa c. Emil et Hugo Levy. T. A. M. it.-alle. Rec. V. P. 485.

»la persona direttamente interessata nel rapporto giuridico.«

<sup>103)</sup> Aulers Menegozzi c. Stolze T.A.M. it.-alle. Rec. V p. 495 ss.):

»Che tale azione puo essere instaurata, senza distinzione di nazionalita, contro qualunque creditore che abbia promosso un procedimento esecutivo nelle condizioni previste dell' art. 300 lett. b.«

führen muß, während im Falle des Art. 300 b nicht unbedingt ein Unrecht in der in den Formen des Landesrechts erfolgten Durchsetzung eines gültigen Rechtstitels gefunden werden kann.

Dieselben Befugnisse wie nach Abs. c hat das Gemischte Schiedsgericht nach Abs. d, wo der durch das Hinfälligwerden des Vertrages Geschädigte, der, wie oben ausgeführt, ein Deutscher sein kann, sich an das Gemischte Schiedsgericht wenden kann.

2. Voraussetzung für eine Haftung des Reiches ist aber immer, daß ein Anspruch gegen den Privaten auf Restauration besteht, der nicht durchgeführt werden kann. Grund der Haftung des Reiches ist nicht die Haftung für eine von ihm etwa vorgenommene Handlung, was sich schon daraus ergibt, daß eine solche in Art. 300 b und d überhaupt nicht vorzuliegen braucht und sie in den Fällen des Abs. e jedenfalls nicht den Anstoß zur inkriminierten Maßnahme gegeben hat, sondern der Umstand daß, da der Gläubiger nach Landesrecht korrekt gehandelt hat, sonst niemand da wäre, der den Schaden trägt.

Damit wird auch § 5 der Anlage, der unmittelbar zu Art. 300 gehört, in ein anderes Licht als bisher gerückt. Das viel zitierte Urteil Bignon, dessen diesbezügliche Erwägungen Partsch<sup>105)</sup> und ihm folgend Isay<sup>106)</sup> für richtig halten, führt zu § 5 aus<sup>107)</sup>, daß durch § 5 nur die Anfechtung der privatrechtlichen Gültigkeit des Pfandverkaufs — also der dinglichen Rechtsverschiebung — gegenüber dem Gläubiger ausgeschlossen sein solle: „Qu'évidemment le Traité a voulu maintenir le principe de la protection des droits acquis par des tiers de bonne foi; — Que tout ceci n'empêche en rien l'application de l'article 300 b, etc., laquelle disposition a précisément pour but d'accorder au propriétaire évincé une indemnité de la part du Gouvernement allemand dans les cas où, comme dans l'espèce, la restitution de l'objet exécuté est *impossible* sans une lésion des droits acquis par des tiers de bonne foi.“

Nun bestimmt aber § 5 ausdrücklich: »et, dans ce cas, le propriétaire ne pourra formuler *aucune réclamation en raison de la vente*«. Das dürfte wohl auch einen Anspruch auf Schadensersatz gegen das Reich ausschließen, ebenso wie ein solcher Anspruch nach § 4 der Anlage unter den Voraussetzungen des Absatzes a bei der Liquidation von Börsenpositionen ausgeschlossen ist.

## VI. Der Artikel 302 Abs. 2 u. 4.

I. a) Da, wo es der Inhalt des Rechtstitels ist, der angefochten werden soll, wo in den Rechtsbeziehungen zwischen einem Deutschen

<sup>105)</sup> Die Haftung des Deutschen Reichs für die Mobilien französischer Eigentümer nach dem Friedensvertrag, Zeitschrift für Völkerrecht XII, S. 140.

<sup>106)</sup> Private Rechte und Interessen III, Berlin 1923, S. 409.

<sup>107)</sup> Rec. I p. 97.

und einem alliierten Gegenkontrahenten die materielle Rechtslage durch ein Urteil geändert worden ist, greifen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Bestimmungen des Art. 302 Abs. 2 V. V. ein.

Wichtigstes Tatbestandsmoment ist das Vorliegen eines *jugement d'un tribunal allemand*, das in einer Materie, die durch die Sektion V geregelt ist, ergangen sein muß. (Daß der Zusatz »*en quelque matière qu'il soit intervenu*« nicht die Bedeutung hat, daß jede Entscheidung, gleichgültig, auf welcher materiell-rechtlichen Grundlage sie beruht und in welchen Rechtsbereich sie gehört, unter Art. 302 fallen könne, wurde bereits oben ausgeführt.) Und zwar muß es sich um ein Urteil handeln, das den Abschluß eines Verfahrens bildet, das sich nach den Bestimmungen des deutschen Gerichtsverfassungsgesetzes und der deutschen Zivilprozeßordnung vor einem danach zuständigen Gericht abgespielt hat. Entscheidungen irgendeines nach positivem Recht nicht als Gericht anzusprechenden Organs fallen auch dann nicht unter Art. 302 Abs. 2, wenn die Entscheidung in einer Materie ergangen ist, die zu regeln an sich Sache der Gerichte ist. Diese strikte Auslegung ergibt sich einmal aus dem im englischen Text gebrauchten Ausdruck *judgment*, das nur Urteil im rechtstechnischen Sinne bedeutet <sup>108)</sup>, es ergibt sich ferner aus einem Vergleich mit den oben erwähnten Bestimmungen der Verträge von St. Germain und Trianon, sowie aus Art. 185 des Vertrages von Neuilly, wo die Anordnung einer Zwangsvollstreckung neben dem *jugement* erwähnt wird. So hat denn auch das dtsh.-engl. Schiedsger. in der Entscheidung Kohn et Goldschmidt c. Joseph Schwabacher et autres <sup>109)</sup> besonderen Wert darauf gelegt, daß ein Ausschlußurteil, auf welches es Art. 302 II anwenden will, im deutschen Recht als »*Urteil*« bezeichnet wird <sup>110)</sup>, und erklärt, daß wegen dieser Terminologie Art. 302, Abs. 2 angewendet werden könne.

Die bisherigen Ausführungen werden besonders verdeutlicht durch einen Vergleich des Art. 302 Abs. 2 mit den Bestimmungen des Art. 305 V. V., wo der französische Text auch von *jugement*, der englische Text aber von *decision*, nicht von *judgment* spricht. Dieser Unterschied in der Terminologie ist beabsichtigt und sinnvoll. Er erklärt sich sehr leicht, wenn man die vollständig verschiedenen Zwecke, denen Art. 302 bzw. Art. 305 zu dienen haben sollten, sich vor Augen hält. Der Zweck

<sup>108)</sup> Vgl. Strouds Judicial Dictionary, S. 1027 u. oben S. 17.

<sup>109)</sup> Case No. 216 Rec. II p. 207 ss.

<sup>110)</sup> P. 210: »The Tribunal are of opinion that the Ausschlußurteil delivered by the Court (Amtsgericht) at Würzburg on July 10th 1915 comes under article 302 paragraph 2 of the Peace Treaty. Article 302 paragraph 2 contemplates any judgment given during the war by a German Court against a National of an Allied or Associated State in a case in which he was not able to make his defence. Although the case in which the German Court gave its decision was not an ordinary lawsuit, such a decision is termed a judgment by the German Law and it has been given by a German Court.«

des Art. 305 ist, die Durchführung der Bestimmungen der Sektionen III, IV, V und VI der Kontrolle einer internationalen Instanz, nämlich der Gemischten Schiedsgerichte, zu unterwerfen, wie es sehr deutlich in dem Urteil des griech.-bulg. Schiedsger. i. S. Popanastassoglou c. État bulgare ausgeführt worden ist <sup>111)</sup>).

Daß Art. 305 auch sachlich weiter geht als Art. 302 und auch Entscheidungen anderer nationaler Instanzen als die von ordentlichen Gerichten umfassen kann, ist hier nicht darzulegen; der angeführte Zweck des Artikels zwingt aber zu einer Interpretation des Artikels 305 V. V., die es unmöglich macht, daß ein Vertragsstaat sich durch eine, der allgemeinen Auffassung von der Teilung der Gewalten widersprechende Kompetenzverschiebung dieser Kontrolle entzieht und diese Auslegung wird ermöglicht und gerechtfertigt durch die im englischen Text gebrauchte Terminologie.

Im Gegensatz dazu hat der Art. 302 den Zweck, das Postliminium zu regeln; er soll nur auf Tatbestände, die in der Vergangenheit liegen, die also bekannt und übersehbar sind, Anwendung finden und muß daher an das tatsächliche, auch der Form nach bekannte, nicht wie im Art. 305 V. V. in der Form seines Geschehens hypothetische, Schicksal der zu schützenden Interessen anknüpfen. Damit aber wird der Kreis der zu schützenden Interessen nicht nur material, sondern auch formal nach der Natur des Eingriffes bestimmbar und bestimmt. Da die in Art. 302 zu regelnden Tatbestände bekannt waren, konnte und mußte man die zu korrigierenden deutschen Maßnahmen der äußeren Form nach bezeichnen und man hat dies auch durch die Wahl des Wortes *judgment* im Gegensatz zum Wort *decision* in Art. 305 V. V. getan.

Es ist daher sachlich und methodisch falsch, wenn das vorerwähnte Urteil Popanastassoglou den Inhalt des Art. 305 oder vielmehr Art. 185 des Vertrags von Neuilly aus dem dem Art. 302 entsprechenden Art. 185 dieses Vertrages heraus bestimmt:

»qu'en surplus, l'article 185 du Traité, faisant application de ce droit de contrôle ainsi établi, pour le cas particulier où, dans une instance introduite contre un ressortissant d'une puissance alliée ou associée, celui-ci n'a pas pu se défendre, a visé expressément tous les jugements en quelque matière qu'ils soient intervenus«,

<sup>111)</sup> Rec. IV. p. 479. »Attendu que cet article, apportant une dérogation au principe de l'autorité de la chose jugée, confère de la façon la plus large, au Tribunal arbitral mixte, un droit de contrôle sur les décisions judiciaires rendues par un tribunal national quel qu'il soit, ennemi ou allié ou associé, et ce dans le but d'assurer l'application stricte des principes établis par le Traité qui, placés au dessus des lois nationales, doivent s'imposer à tous les signataires du Traité;

Attendu que, malgré le caractère purement civil du Tribunal arbitral mixte, la généralité même des termes employés en étend l'application à toutes les décisions judiciaires, qu'elles soient rendues en matière civile ou en matière répressive.

denn abgesehen von der sachlichen Unrichtigkeit der Auslegung der Klausel »en quelque matière qu'ils soient intervenus« und der Nichtbeachtung des Umstandes, daß Art. 189 (resp. 305) in einer andern Sektion steht, also einen anderen sachlichen Gehalt haben muß, als Art. 185 (resp. Art. 302), stellt dieser Artikel keinen Sonderfall der in Art. 189 (305) vorgesehenen Kontrolle der Ausführung der Friedensverträge durch die Gemischten Schiedsgerichte vor; es läßt sich nur sagen, daß alle Entscheidungen, die »judgments« im Sinne des Art. 302 sind, auch jugement im Sinne von Art. 305 V. V. sind; der umgekehrte Schluß ist sachlich und auch logisch unmöglich.

b) Das deutsche Urteil muß während des Krieges ergangen sein, nach der Legaldefinition des Art. 303 V. V. zwischen dem Zeitpunkt des Kriegszustands zwischen der betr. alliierten und assoziierten Macht und Deutschland und dem 10. Januar 1920<sup>112)</sup>, d. h. das fragliche Urteil muß am 10. Januar 1920 rechtswirksam und daher rechtskräftig gewesen sein. War das Urteil in diesem Zeitpunkt noch nicht rechtskräftig, dann stand ja dem alliierten und assoziierten Staatsangehörigen noch die Möglichkeit eines internen Rechtsmittels zur Verfügung, von dem er das gewünschte Ergebnis erwarten konnte. Es ist außerdem dabei zu beachten, daß das nicht-rechtskräftige Urteil zu einer Rechtsverschiebung, die einen Schadenersatzanspruch rechtfertigen würde, gar nicht führen könnte, und abgesehen davon, daß es, da man ja durch Art. 302 nicht generell für die Zukunft die deutsche Gerichtsbarkeit über alliierte Staatsangehörige ausschalten wollte, keinen Sinn gehabt hätte, eine Sache, die, solange sie nicht rechtskräftig, d. h. noch vor deutschen Gerichten anhängig war, der Beurteilung durch die deutschen Gerichte zu entziehen, ist es ein Grundsatz des Völkerrechts, daß ein Staat für die Tätigkeit seiner nationalen Gerichte in Anwendung von Landesrecht nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn der Instanzenzug erschöpft worden ist, ein Grundsatz, der nur wenige, ganz bestimmte Ausnahmen kennt.

Weil es sich um endgültige Entscheidungen handeln muß, können auch nur vorläufige Entscheidungen eines Gerichts, die eine materielle Rechtsänderung zu Ungunsten eines alliierten Staatsangehörigen nicht

<sup>112)</sup> Kalamba c. Empire allemand, T. A. M. tchecosl.-alle. Rec. IV p. 537ss. (p. 542): L'art. 302, al. 2 Traité de Versailles n'est pas applicable qu'autant que le lésé invoque un jugement rendu *pendant la guerre*. Suivant l'art. 303, »l'expression pendant la guerre comprend, pour chaque puissance alliée ou associée, la période s'étendant entre le moment où l'état de guerre a existé entre l'Allemagne et cette puissance et la mise en vigueur du Traité.« L'Allemagne et la Tchécoslovaquie n'étant pas en état de guerre le 19 février 1915, date du jugement invoqué, il est évident que le demandeur ne peut se placer au bénéfice de l'art. 302 al. 2.

herbeiführen konnten, nicht unter Art. 302 Abs. II fallen, also z. B. weder Arreste noch einstweilige Verfügungen <sup>113)</sup>).

c) Das deutsche Urteil muß ergangen sein gegen einen ressortissant d'une Puissance alliée ou associée; damit ist gesagt, daß die Zugehörigkeit zu einer der alliierten und assoziierten Hauptmächte im Augenblick der Rechtskraft des Urteils vorgelegen haben muß; der Eintritt der Rechtskraft aber ist der Zeitpunkt, in dem das Schaden zufügende Ereignis eingetreten ist. Es muß als herrschende Meinung des Völkerrechts bezeichnet werden, daß da, wo nicht besondere entgegenstehende Vertragsbestimmungen vorliegen, bei Geltendmachung völkerrechtlicher Ansprüche durch einen Staat die Staatsangehörigkeit des Geschädigten im Zeitpunkt des Eintritts der Schädigung bestanden haben und mindestens bis zum Zeitpunkt der Erhebung der Klage vor dem Internationalen Gericht fortbestanden haben muß <sup>114)</sup>. Für die Anwendung des Grundsatzes auf den V. V. ist besonders wichtig die Praxis der deutsch-amerikanischen Mixed-Claims Commission; insbesondere die Decision No. V des Schiedsrichters, Seite 177 der Veröffentlichungen. So sind die Ausführungen des berichtigten Urteils Chamant des deutsch.-franz. Schiedsger. <sup>115)</sup> das Art. 302 auch zugunsten von Elsaß-Lothringen anwenden will, schon aus diesem allgemeinen Grundsatz heraus, unrichtig <sup>116)</sup>. Mit Recht wird in der Entscheidung *Alexandra et Spasenije Pritza c. dame Kathi Fahry* das T. A. M. allem.-young. <sup>117)</sup> dies Erfordernis der Staatsangehörigkeit einer alliierten oder assoziierten Macht zurzeit des Erlasses des Urteils betont. <sup>118)</sup>

<sup>113)</sup> Ch. Petit & Co. c. Gewerkschaft Glückaufsegen, T. A. M. germ.-belge Rec. II p. 539 ss. »Qu'à supposer qu'une ordonnance de saisie constitue un jugement au sens de l'art. 302 du Traité, à supposer ensuite que les défendeurs, malgré la présence de leur avocat Michels, n'aient pas pu se défendre au sens que l'art. 302 donne à ce terme, à supposer enfin que la réparation prévue par cet article soit due par la partie adverse et non par l'État allemand, il est établi en l'espèce que, fût-il vrai que d'août à octobre 1914 la Maison Petit n'ait pas pu se défendre, ce fait ne lui a causé aucun préjudice.

<sup>114)</sup> Ralston, *The Law and Procedure of International Tribunals*. 1926, S. 160 ff. Man vergleiche ferner die Ausführungen von Sir Cecil Hurst im *British Yearbook of International Law*, 1926, p. 162 ff.

<sup>115)</sup> Rec. I p. 361 ss.

<sup>116)</sup> Vgl. zu dieser Frage besonders Sir Cecil Hurst a. a. O. S. 182: »The person who suffered the injury out of which the claim arose must have possessed the nationality of the claimant state and not have possessed the nationality of the respondent state at the time of the occurrence.«

<sup>117)</sup> Rec. II p. 668 ss.

<sup>118)</sup> p. 673: La défenderesse soutient, en second lieu, qu'il n'est pas prouvé que les requérants aient eu, à l'époque où elle a obtenu contre eux le jugement par défaut en vertu duquel elle a fait vendre leurs meubles, la qualité de ressortissants d'une Puissance alliée ou associée;

Ce moyen doit être également écarté en présence d'une attestation du Ministère

Was von der Staatsangehörigkeit als solcher gilt, gilt natürlich auch von den anderen rechtserheblichen Tatbestandselementen, also z. B. von der Qualifikation »Puissances alliées et associées«. Auch dieses Tatbestandselement muß zur Zeit der Entstehung des Schadens vorgelegen haben, nach Art. 302 genau so wie nach Art. 297 e; es sei verwiesen auf die Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte zu 297 e, insbesondere das Urteil des dtsh.-tschsch. Schiedsger. i. S. Loy & Markus c. É. A. Rec. III, S. 1006 ff.

Art. 302 kann also keine Anwendung finden auf die Fälle, bei denen der durch ein deutsches Urteil angeblich Geschädigte erst später Staatsangehöriger einer alliierten und assoziierten Macht geworden ist oder wenn der Staat dem er zur Zeit der Klage angehört, erst nach dem Eintritt der schädigenden Handlung entstanden ist, denn in beiden Fällen war der Geschädigte zur Zeit des Schadenfalls nicht ressortissant d'une Puissance alliée et associée, sondern einer anderen Macht, der diese Qualifikation nach der Präambel des V. V. nicht zukommt. Einem Polen steht also z. B. das Klagerecht aus Art. 302 nicht zu, denn er war zur Zeit des Eintritts des Schadens u. U. Russe. Nun ist aber Rußland nach der Präambel des V. V. keine Puissance alliée et associée, der geschädigte heutige Pole also zur Zeit des Schadenfalls nicht ressortissant einer solchen Macht gewesen. Daß die Vertragsschließenden Mächte bewußt von dieser Fragestellung ausgegangen sind, zeigt die Aufnahme des § 4 des Annexes zu Sekt. IV in den Versailler Vertrag<sup>119)</sup>.

d) Das Urteil muß gegen einen alliierten oder assoziierten Staatsangehörigen ergangen sein. Es ist also erforderlich, daß ein solcher am Prozeß in irgendeiner Form beteiligt war, ja man könnte sogar aus dem weiteren Zusatz »dans une instance, où celui-ci n'a pas pu se défendre« den Schluß ziehen, daß er in der Rolle des Beklagten sich befunden haben müsse<sup>120)</sup>.

Jedoch ist diese Auslegung zu eng. Artikel 302 kommt auch dann

S. H. S. de l'intérieur, produite par les requérants à l'audience de plaidoeries, et de laquelle il résulte que les requérants, antérieurement sujets autrichiens, ont acquis en mai 1915 la nationalité serbe. Or, c'est en 1916 qu'a été rendu, au profit de la défenderesse, le jugement par défaut dont il s'agit.

<sup>119)</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des dtsh.-tschsch. Schiedsger. i. S. Rychnowsky u. Alt. c. E. a. Rec. III, 1011, insbesondere S. 1016 ff.

<sup>120)</sup> So anscheinend das Urteil Estievant c. État allemand et Jachmann des T. A. M. fr.-alle. 4e Sect. (Rec. V p. 371 ss.) page 373:

»Attendu, en effet, que le requérant a basé sa demande sur les art. 302 et 304 du Traité de Versailles; . . .

Attendu que cette disposition (Art. 302) est inapplicable en l'espèce, puisque le jugement dont le requérant se plaint a été rendu sur sa demande et qu'il a régulièrement pu assurer, par l'entremise des mandataires ou conseils par lui choisis, la représentation de ses intérêts dans les instances consécutives.

zur Anwendung, wenn der alliierte oder assoziierte Staatsangehörige als Kläger aufgetreten ist, aber den Prozeß nicht hat fortführen können und daher mit seiner Klage abgewiesen wurde. Es wird auch genügen, wenn er zwar nicht als Hauptpartei, d. h. als Kläger oder Beklagter, sondern in einer Stellung am Prozesse beteiligt war, die ihm einen Anspruch auf Gehör sicherte, wenn er z. B. Neben-Intervenient oder Streitgenosse war.

2. Das Urteil muß in einem Verfahren ergangen sein »où celui-ci (le ressortissant d'une Puissance alliée ou associée) n'a pas pu se défendre«. (Englischer Text: in a case in which he was not able to make his defence.) Das beweist, daß es sich jedenfalls um ein Verfahren handeln muß, in dem dem ressortissant allié ou associé nach dem geltenden Prozeßrecht ein Anspruch auf Gehör zustand. Es soll offenbar nicht bedeuten, daß auf Grund Art. 302 V. V. ein Rekurs gegen die Entscheidung des deutschen Gerichts auch dann gegeben sein soll, wenn positivrechtlich eine Verteidigungsmöglichkeit oder ein Recht auf Gehör überhaupt nicht bestand.

Über die Bedeutung der Klausel herrscht Unstimmigkeit: Mehrfach wird von Autoren für erforderlich gehalten, daß das Urteil im Versäumnisverfahren ergangen sein muß<sup>121)</sup>.

Auch das dtsh.-belg. Schiedsger. ist offenbar ursprünglich dieser Meinung gewesen, so z. B. im Urteil Rymenans<sup>122)</sup>.

Im bereits zitierten Urteil Kalamba bleibt die Frage dahingestellt.<sup>123)</sup>

In der Tat sind während eines Krieges gegen feindliche Staatsangehörige ergangene Versäumnisurteile häufig zum Gegenstand einer Sonderbehandlung in den Friedensverträgen gemacht worden, so z. B. im Art. II des Vertrages zwischen den Vereinigten Staaten und Spanien

<sup>121)</sup> (Vgl. Picciotto and Wort, The Treaty of Peace with Germany, London 1919, S. 25), der die Zuständigkeit des Gemischten Schiedsgerichts auf Grund von Art. 302 folgendermaßen umschreibt: »Hearing claims for compensation by allied nationals who have suffered damage by reason of a judgment against them having been obtained in German Courts by default or by reason of judicial measures taken against them in occupied territories« und Sauser-Hall: »Les Traités de Paix et les Droits privés des Neutres«. 1924, S. 213.

<sup>122)</sup> Rec. I p. 879 ss.: »Que le Traité ne contient, en effet, dans la Section IV aucune disposition analogue à celle de l'art. 302, al. 2, qui, visant les jugements rendus par défaut contre (against) les ressortissants alliés et figurant dans une section relative aux rapports de droit privé, ne s'applique évidemment pas aux jugements allouant des indemnités à des ressortissants alliés en matière de réquisitions.«

<sup>123)</sup> Rec. IV p. 537: »Il est dès lors inutile de rechercher si cette disposition ne vise que l'impossibilité matérielle de comparaître ou de se faire représenter devant le Tribunal saisi, ou si elle peut s'étendre au cas, en l'espèce non établi, où le ressortissant allié, bien qu'ayant en fait comparu, aurait été mis dans l'impossibilité de se défendre utilement.«

vom 12. Februar 1871 über den Ersatz der Schäden, die amerikanischen Bürgern während des Aufstandes auf Cuba zugefügt worden sind, und der bestimmt:

»Adjudications of the tribunals in Cuba concerning citizens of the United States *made in the absence of the parties interested* or in violation of international law or of the guarantees provided for in the treaty of October 27, 1795, may be received by the arbitrators, who shall make the award in any such case as they shall deem just.« (Vgl. Lammasch, die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche, Kristiania 1913, S. 115, A. 2.)

Doch sind in Art. 302 und seiner Entstehungsgeschichte keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß man sich auf Versäumnisurteile beschränken wollte, und so wird denn auch vielfach angenommen, daß Art. 302 Abs. II nicht nur Versäumnisurteile im Auge hat, sondern alle Fälle, in denen es einer Partei nicht möglich war, alle die Verteidigungsmittel vorzubringen, die sie normaler- und billigerweise vorbringen durfte; es soll also entscheidend sein, daß der ressortissant d'une puissance alliée ou associée sich infolge der tatsächlichen Lage in der er sich infolge des Kriegszustandes befand, nicht zweckentsprechend verteidigen konnte. Obwohl dieses persönliche Moment auch dann seinen guten Sinn hätte, wenn man die Bestimmung auf Versäumnisurteile beschränkte — es wären dann eben nur die Fälle einer Anfechtung unterworfen, in denen das Nichterscheinen zum Termin auf einem Unvermögen ihn wahrzunehmen beruhte, — legt doch die Mehrzahl der Entscheidungen den Art. 302 Abs. II V. V. mit Recht weiter aus.

Aber auch in den Fällen, in denen ein Versäumnisurteil ergangen ist, kommt es darauf an, ob der ressortissant allié alles getan hat, was er tun konnte, um das Versäumnis zu verhindern. Konnte er sich, so wie die Umstände lagen, auch trotz des Kriegszustands verteidigen, hat er es aber aus irgendwelchen anderen Gründen unterlassen, dann findet Art. 302 keine Anwendung.

Die Unmöglichkeit der Verteidigung kann entweder darauf beruhen, daß die Partei von dem gegen sie eingeleiteten Verfahren keine Kenntnis erhalten hatte, z. B., wenn öffentliche Zustellung oder Zustellung nach der Bundesratsverordnung vom 16. Dezember 1916 erfolgt ist, oder dann, wenn die Partei faktisch am Erscheinen an Gerichtsstelle verhindert war und auch nicht die Möglichkeit besaß, sich durch einen geeigneten Anwalt vertreten zu lassen, oder schließlich dann, wenn zwar ein Anwalt im Prozeß auftrat, dieser aber von seinem Mandanten nicht die erforderlichen Instruktionen infolge Behinderung des Postverkehrs usw. erhalten konnte. Dagegen würde, wenn dem alliierten oder assoziierten Staatsangehörigen das *jus standi in judicio* entzogen worden oder er auf Grund seiner Feindenschaft in seiner Verteidigung

durch gesetzliche Maßnahmen oder ungesetzliche Maßnahmen des Richters beschränkt worden wäre, nicht Art. 302 zur Anwendung kommen; es würde vielmehr dann sich um eine mesure exceptionnelle de guerre oder eine mesure contre la personne handeln, von denen die erstere unter Art. 297 e, die letztere unter Teil VIII des Versailler Vertrags fielen.

Die Unmöglichkeit der Verteidigung muß kausal auf den Krieg zurückzuführen sein. Ist sie die Folge anderer Umstände, seien es solche sachlicher oder solche persönlicher Art, dann ist für Art. 302 kein Raum.

Ob nun den Geschädigten selbst ein Verschulden trifft oder nur seinen Anwalt, ist gleichgültig. So führt das dtsh.-ital. Schiedsger. i. S. del Favero c. Ditta Bassermann & Co. aus, nachdem es festgestellt hat, daß die Unmöglichkeit sich verteidigen zu können durch den Kriegszustand verursacht sein müsse:

(Rec. V p. 190) p. 197: «L'impossibilità di presentare dei mezzi di prova deve certo considerarsi come una impossibilità di difendersi nel senso del Trattato, purché dipenda dalla guerra e concerna mezzi di prova pertinenti e concludenti. Come tale non può quindi considerarsi l'impossibilità, nella quale è venuto a trovarsi il patrocinatore dell'istante, di valersi davanti alla Corte delle informazioni indarno richieste all' Avv. Curti a Zurigo, quest' impossibilità non dipendente dalla guerra, ma da negligenza.»

Generell kann man sagen, daß überall, wo der Beteiligte eine Möglichkeit zur Verteidigung ungenutzt gelassen hat, Art. 302, II, versagt<sup>124</sup>).

<sup>124</sup>) *Universel Attractions c. État allemand T. A. M. germ.-belge* (Rec. V p. 92 ss.). P. 95: «Attendu enfin qu'on ne saurait tirer argument, dans la présente espèce, de l'art. 302 al. 2 et 3, cité par M. l'Agent du Gouvernement belge; que cette disposition vise le cas où un jugement a été rendu » contre un ressortissant des Puissances alliées ou associées dans une instance où celui-ci n'a pas pu se défendre; que, si même on voulait attribuer à la Société du Luna Park la qualité de ressortissant allié à raison de la prépondérance des intérêts belges qui y étaient représentés, on ne peut dire ni que le jugement de levée du contrôle — qui est le seul dont un préjudice ait pu résulter — a été rendu » contre « cette Société, ni surtout quelle » n'a pas pu se défendre « puisqu'elle était représentée à Berlin par ses organes statuaires.»

*Charles Otzenberger c. Etat allemand T. A. M. fr.-alle. Rec. VI p. 905 ss.*

P. 908: Attendu que la demande du requérant est pour la plus grande partie basée sur l'art. 302 du Traité de paix;

Attendu qu'aux termes de cet article, les ressortissants des Puissances alliées ont droit à une indemnité pour le préjudice qu'ils ont subi en raison d'un jugement rendu par un tribunal allemand dans une instance où ils n'ont pas pu se défendre;

Attendu que le requérant, qui pendant la guerre habitait Barcelone, et dont la femme était restée à Berlin, n'a pas prouvé qu'il lui a été impossible d'envoyer des lettres en Allemagne et de se faire représenter dans les instances qui ont conduit à la vente-exécution de l'immeuble et à la remise du loyer, visés au procès;

Attendu qu'en conséquence une des conditions requises par l'art. 302 du Traité de paix n'ayant pas été remplie, la demande du requérant, en tant qu'elle s'appuie sur ledit article est mal fondée.

3. Der alliierte Staatsangehörige muß durch das Urteil einen Schaden erlitten haben, der kausal zurückgeht auf die Tatsache, daß seine Verteidigung nicht möglich oder erschwert war. Dies ist aber dann nicht der Fall, wenn auch bei ordnungsmäßiger Verteidigung das Urteil im gleichen Sinne hätte ergehen müssen, also z. B. die Beweismittel, an deren Beibringung ihn der Krieg gehindert hat, nicht tauglich waren. Es muß also bei der Feststellung, ob ein Schaden vorliegt, geprüft werden, ob das Urteil nach deutschem Landesrecht materiell gerechtfertigt war oder nicht <sup>125)</sup>. Selbst wenn es nicht gerechtfertigt war, genügt dies noch nicht zur Feststellung eines Schadens, wenn trotz Ergehen eines richtigen Urteils die Vermögenslage des Betroffenen zur Zeit der Anrufung des T. A. M. doch nicht besser wäre als sie nach dem suspekten Urteil geworden ist <sup>126)</sup>.

Dieselben Grundsätze gelten auch für Ansprüche aus Art. 302 Abs. IV, nur daß hier nicht das deutsche Landesrecht den Maßstab

Ch. Petit et Cie. c. Heller et Jost, T. A. M. germ.-belge (Rec. II p. 542 ss.).  
 Attendu que le jugement de première instance ayant été prononcé le 26 mai 1914, l'appel a été presque certainement interjeté avant la guerre et que d'ailleurs l'avocat Hartmann a été régulièrement mandaté ayant dû recevoir le dossier des mains de M<sup>e</sup>. Michels, qui avait occupé en première instance, de sorte que M. Hartmann n'avait plus aucun besoin des instructions de Charles Petit.

Attendu, par conséquent, que les requérants ayant été régulièrement et convenablement défendus devant le Landgericht de Mannheim, l'art. 302 du traité est inapplicable.

<sup>125)</sup> »Il Tribunale dovrebbe dichiarare che la sentenza del Tribunale Germanico è ingiusta« dtsh.-it. Schiedsger. i. S. del Favero a. a. O. S. 198.

<sup>126)</sup> Vgl. zum Vorstehenden auch dtsh.-belg. Schiedsger. im Urteil Petit Rec. II P. 540: «Attendu, en effet, que si Petit avait été en relations normales avec son avocat et qu'il eût eu même la liberté de se rendre à Duisburg dès le mois d'août 1914, il n'aurait pas obtenu, en l'état des choses, la mainlevée de la saisie en y faisant opposition, parce que la saisie était justifiée aux termes des paragraphes 916 et 917 du code de procédure civile allemand, joints au paragraphe 804, al. 3, qui, en disposant que les créanciers seront payés selon l'ordre des saisies, les pousse à faire diligence« und T. A. M. angl.-allem. i. S. F. L. Cook v. German Government Rec. V p. 299 ss. Page 302: »It is not sufficient for a claim presented under the provisions of Article 302, to establish that a difficulty has arisen in conducting the defence. It is necessary to show that by reason of what happened real prejudice has been suffered. If the Oberlandesgericht like the Landgericht had based their decision upon the personal charges which were made by Herr Bobe against the Claimant, it may well have been that the Claimant would have been prejudiced by what occurred. But from the decision of the Oberlandesgericht it is clear that the ground upon which the order was affirmed was the nationality of the Claimant and the fatal effect which this would have had upon the success of the business in the circumstances then prevailing in Germany. In respect of this the Tribunal are of opinion that it cannot be said that the Claimant had suffered prejudice by reason of the facts of which he had complained, and that if he had been present at the hearings or had been able to communicate more easily with his legal advisers, he would have been able to advance reasons which might have caused the German Courts to come to a different conclusion.«

dafür abgibt, ob und in welcher Höhe ein Schaden vorhanden ist, sondern das Landesrecht des okkupierten Gebietes <sup>127</sup>).

Liegen alle diese im vorhergehenden aufgeführten Voraussetzungen vor, so ist das Urteil des deutschen Gerichts angreifbar und der Schaden zu ersetzen, der durch die infolge in Rechtskraft erwachsenen Urteils hervorgerufene Veränderung der materiellen Rechtslage dem ressortissant allié ou associé entstanden ist. Dieser Schaden kann verschieden sein, je nachdem das Urteil bereits vollstreckt ist oder nicht. Ist ersteres der Fall, so ist auch der Schaden in Betracht zu ziehen, der, unmittelbar aus der Vollstreckung des Urteils erwachsen ist. Es bedarf hier dann nicht der besonderen Voraussetzungen des Artikels 300, denn der Schaden ist dann nicht erst durch die Vollstreckung verursacht, sondern durch das für falsch erklärte Urteil, dessen automatische Rechtsfolge die Vollstreckung war. Ist eine Vollstreckung noch nicht erfolgt oder handelt es sich nicht um ein Leistungs-, sondern ein Feststellungsurteil, so wird in den meisten Fällen die Kassierung des Urteils und die Zurückverweisung in die frühere Instanz eine genügende Reparation sein. Es sind dann nur noch die Prozeßkosten zu ersetzen, soweit sie bezahlt oder beigetrieben worden waren.

4. Abs. IV des Art. 302, der die Ausdehnung der Bestimmungen des Abs. VI auf das besetzte Gebiet enthält, gewährt alliierten und assoziierten Staatsangehörigen dieselben Ansprüche, wie Abs. II und III, wenn sie einen Schaden erlitten haben »du fait des mesures judiciaires prises dans les territoires envahis ou occupés«; im Gegensatz zu Abs. II der von *jugements* spricht, spricht Abs. IV von *mesures judiciaires*.

Man hat aus der Fassung des Abs. IV zweierlei herleiten wollen:

<sup>127</sup>) Vgl. Ville d'Anvers c. Etat allemand (T. A. M. germ.-belge) Rec. VI p. 749 ss. P. 751: »Attendu, d'autre part, quant à la quotité de l'indemnité ainsi due en principe à la Ville d'Anvers, que la requérante n'a droit à réparation que dans la mesure où les paiements auxquels elle a été contrainte par le Schiedsgericht dépassent le montant qu'elle aurait dû payer en tout état de cause si la juridiction belge ordinaire n'avait pas été dessaisie par l'institution de ce tribunal exceptionnel.« Page 753: »Attendu que prenant en considération l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal arrive à la conclusion que la mesure judiciaire dont l'Etat allemand répond aux termes de l'art. 302 a eu des conséquences dommageables pour la ville d'Anvers, que celle-ci a été obligée par le Schiedsgericht à déboursier des sommes bien supérieures à celles que la juridiction belge compétente l'aurait condamnée à payer aux victimes des troubles du début d'août 1914 et que la différence — évaluée ex aequo bono à un million — doit donc lui être restituée.« Ferner das Urteil desselben Gerichts Remorqueurs anversois c. E. a., Rec. IV p. 322 ss. P. 325: »Attendu que cette disposition suppose évidemment l'injustice de la mesure judiciaire prise contre le ressortissant allié; Attendu que si le Tribunal considérait la mesure comme une mesure de guerre visée par la section IV, il arriverait exactement au même résultat, puisque la requérante n'aurait subi un préjudice que pour autant que la sentence du Gouvernement aurait été injuste et l'aurait condamnée à un paiement qui n'était pas dû.«

einmal, daß eine réparation, — die übrigens nur in der Form der réparation nach Abs. II, nicht als prozessuale restitutio in integrum gewährt werden kann, — auch dann gefordert werden kann, wenn die Voraussetzungen des Abs. II, wie sie oben im einzelnen besprochen wurden, nicht vorlägen, und ferner, daß nicht nur für Urteile, daß heißt nach dem positiven Recht von gerichtlichen Instanzen gefällte endgültige Entscheidungen, ein solcher Anspruch gegeben sei, sondern für jede Maßnahme, gleichgültig von welcher Instanz vorgenommen, die nach einem allgemeinen Zivilisationsstandard ihrem objektiven Gehalt nach in den Kompetenzbereich des pouvoir judiciaire falle. Beide Behauptungen treffen nicht zu.

a) Gegen die erstere Behauptung spricht zunächst, daß der Art. 302 ein einheitliches Ganzes darstellt und zum Inhalt die Behandlung der vor dem Friedensschluß ergangenen Urteile in den Staaten der kriegführenden Länder hat. Rein äußerlich schon zeigt sich die Geschlossenheit des Art. 302 darin, daß eine Unterteilung in Paragraphen mit vorgesetzten Buchstaben nicht gemacht worden ist, wie dies bei Art. 297 und Art. 300 der Fall ist. Beispiele dieser Art finden sich im Versailler Vertrag an den verschiedensten Stellen. Auch die paraphrasierten Artikel des Versailler Vertrages, etwa Art. 297, kennen die Unterteilung in einzelne Absätze innerhalb der einzelnen Paragraphen, um hiermit anzudeuten, daß die in den betr. Paragraphen geregelte Materie durch den *gesamten* Inhalt des Paragraphen geregelt werden soll. Die Unterteilung in einzelne Absätze dient hier lediglich der Bequemlichkeit des Lesers. Es handelt sich dabei in Wirklichkeit um eine bloße drucktechnische Angelegenheit, der ein systematischer Sinngehalt nicht zukommt. Was hier für die einzelnen Absätze der einzelnen Paragraphen eines Artikels gilt, gilt auch dann, wenn ein ganzer Artikel, zwar in Absätzen, aber nicht in Paragraphen zerlegt ist. Daß dabei die Länge des einzelnen Artikels keine Rolle spielt — etwa so, daß umfangreichere Artikel paraphrasiert würden, kürzere aber nicht — zeigen die mannigfachsten Beispiele. Es sei verwiesen etwa auf § 4 des Annexes zu Sektion V, welcher wesentlich weniger umfangreich ist, als etwa der Art. 302, und trotz dieses Umstandes in Paragraphen zerlegt ist. Daß den einzelnen nicht paraphrasierten Absätzen keine besondere Bedeutung im Rahmen der einzelnen Artikel zukommt, zeigt in evidentester Weise Art. 301, wo in Abs. II die Klausel »entre ennemis« die in Abs. I enthalten ist, fehlt, ohne daß etwa auf Abs. I verwiesen wäre, und der doch ohne diese Klausel sinnlos wäre.

So gelten in Art. 302 die in den einzelnen Absätzen aufgestellten Begriffsbestimmungen, sofern sie nicht ausdrücklich abgelehnt werden, für alle Absätze dieses Artikels. Charakterisiert also der Abs. II die auf Grund des Art. 302 anzufechtenden deutschen Gerichtsurteile dadurch,

daß sie während des Krieges ergangen, und daß sie dadurch gekennzeichnet sein müssen, daß die alliierte Partei sich nicht verteidigen konnte, so treffen diese Begriffsbestimmungen ebenfalls auf die richterlichen Maßnahmen, die Abs. IV im Auge hat, zu.

Wollte man Art. 302, IV nicht im Zusammenhang mit dem vorhergehenden Abs. II und in Anlehnung an seinen Inhalt betrachten, so ergäbe sich folgendes: Der Schadenersatz würde gewährt werden müssen für alle im besetzten Gebiete vorgenommenen »mesures judiciaires«, ohne daß es darauf ankäme, von welcher Behörde sie vorgenommen wären, denn es steht nichts in Abs. 4, daß die mesure judiciaire von Deutschland ausgegangen sein muß. Es würde also z. B. jeder Belgier, der von einem belgischen Gericht im okkupierten Gebiet in einem Zivilprozeß verurteilt worden ist, gegen das Deutsche Reich Regreß nehmen können, auch dann, wenn der Kläger Belgier war. Noch merkwürdiger wären die Konsequenzen einer solchen Interpretation, wenn man sie auf Art. 237 des Vertrages von Trianon und Art. 254 des Vertrages von St. Germain, die wörtlich, was den Absatz IV anlangt, mit Art. 302 des Versailler Vertrages übereinstimmen, anwenden würde. Es könnte dann ein durch solche Maßnahmen Geschädigter sowohl gegen Deutsch-Österreich, wie gegen Ungarn und sogar außerdem noch gegen Deutschland klagen, wogegen man nicht einmal die Nichtentschädigungsklausel anführen könnte. Das Ergebnis wäre, daß nach Art. 235 (Trianon) und 252 (St. Germain) eine auf den Täter begrenzte Haftung nur bestände für Maßnahmen, die von einer autorité de l'ancien Gouvernement hongrois bzw. von einer autorité de l'ancien Gouvernement autrichien vorgenommen sind, während bei mesures judiciaires eine mehrfache Haftung bestände, wobei dem Privaten dann mindestens die Wahl zustehen würde, gegen welchen der Schuldnerstaaten er vorgehen will. Und was den Versailler Vertrag anlangt, so wäre es, wenn nicht in Abs. IV die Begriffsbestimmungen des Abs. II und im besonderen das Tribunal allemand sich von selbst verständen, unverständlich, daß für mesures d'exécution nach Art. 300 das Deutsche Reich nur haftet, wenn sie von ihm selbst vorgenommen sind, während für mesures judiciaires die Haftung auch dann eintreten sollte, wenn ein Gericht des okkupierten Staates tätig gewesen ist. So macht denn auch das *Sunto del regolamento di procedura del Tribunale arbitrale misto italo-germanico*<sup>122)</sup> keinen Unterschied bezüglich der Voraussetzungen zwischen Klagen aus Abs. II und Abs. IV<sup>129)</sup>.

<sup>128)</sup> Rec. I p. 813.

<sup>129)</sup> »L'art. 302, invece, contempla nei comma 2, 3 et 4 il caso che una sentenza sia stata pronunciata o un provvedimento esecutivo sia stato disposto da un'autorità giudiziaria germanica contro un suddito a eleato o associato o contro una società o associazione nella quale tale suddito era interessato, su una istanza di fronte e alla

Ob das Urteil Dulait von der Voraussetzung ausgeht, daß auch bei mesures judiciaires das Vorliegen der Nichtverteidigungsmöglichkeit erforderlich sei, ist nicht klar ersichtlich, im Urteil Ville d'Anvers c. État allemand ist die Frage zwar nicht entschieden (vgl. Rec. V p. 718), das Gericht hat es aber doch für nötig gehalten, subsidiär die Unmöglichkeit der Verteidigung in concreto zu untersuchen<sup>130)</sup>.

b) Dagegen, daß mesures judiciaires in Abs. IV sachlich etwas anderes bedeuten, als die in Abs. II genannten jugements spricht schon das eine, daß sich dann im Verhältnis zu Art. 300 e absurde Konsequenzen ergeben würden. Wenn man alle richterlichen Handlungen, z. B. die Zwangsversteigerung eines Grundstückes, als mesure judiciaire ansähe, so würde, da sie gleichzeitig eine mesure d'exécution im Sinne des Art. 300 e wäre, nach Art. 300 e Deutschland für durch seine eigenen Organe vorgenommene Immobilizarzwangsvollstreckungen nur beim Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 300 b und e haften, für ebensolche von Gerichten des okkupierten Staates vorgenommene aber stets nach Art. 302! In dem System der Art. 300 und 302 kann *nur* auf das positive zur Anwendung gelangte Recht abgestellt sein, und nicht darauf, wie eine Maßnahme nach dem Prinzip der Gewaltenteilung hätte vorgenommen werden müssen, insbesondere kann dies ohne ausdrückliche Erwähnung nicht in einer *einzig*en Bestimmung der Fall sein. Daß Abs. II des Art. 302 die Tatbestände, so wie sie nach positivem Recht zu qualifizieren sind, im Auge gehabt hat, ist oben dargelegt worden, daß auch in Abs. IV nur an die positivrechtliche Kompetenzenverteilung gedacht ist, ist einleuchtend, wenn man bedenkt, daß die ratio legis in Abs. 4 dieselbe gewesen sein muß wie in Abs. 2 und daß es sich beim besetzten Gebiet zwar manchmal um komplizierte, aber doch immer um festumrissene, weil in der Vergangenheit liegende Tatbestände handelt; diese Vergangenheit sollte ihre endgültige rechtliche Erledigung in Art. 302 finden, für das deutsche Inland in Abs. II und für das besetzte Gebiet in Abs. IV. Jeder Vergleich mit dem ganz anderen Zwecken dienenden und in die Zukunft weisenden Artikel 305 ist in dieser Hinsicht verfehlt.

quale il suddito, le società o associazioni predette non abbiano potuto difendersi. In tal caso è ammesso ricorso da parte del suddito alleato o associato al Tribunale arbitrale misto allo scopo di ottenere una riparazione dei danni o pregiudizi subiti.»

<sup>130)</sup> »La seule question qui pourrait prêter à discussion est celle de savoir si la condition posée à l'alinéa 2 — c'est-à-dire que le ressortissant allié n'ait pas pu se défendre — est implicitement contenue aussi à l'alinéa 4 ou si au contraire ce dernier en fait abstraction. Mais il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce car, à supposer même qu'ajoutant au texte de l'alinéa 4 une condition qui n'y est pas énoncé expressément on voulût en restreindre l'application au cas où le ressortissant allié n'a pas pu se défendre, la ville d'Anvers serait en droit de prétendre que les mesures judiciaires prises par l'autorité d'occupation ne lui ont pas permis de faire valoir utilement ses moyens de défense.«

d) Der Unterschied zwischen Abs. 4 und Abs. 2 besteht außer dem territorialen Anwendungsgebiet in einem Unterschied der äußeren Form, nämlich darin, daß in Abs. 2 die anfechtbaren Maßnahmen jugements (judgments) eines tribunal, d. h. Urteile im rechtstechnischen Sinne des Worts sein sollen, während sie in Abs. 4 mesures judiciaires sind, d. h. außer diesen Urteilen alle Sachentscheidungen, die zwar nicht von ordentlichen Gerichten, aber von an Stelle solcher Gerichte funktionierenden Instanzen der Okkupationsmacht zur endgültigen Streiterledigung erlassen worden sind. Also nicht darauf kommt es an, ob die Maßnahme einer deutschen Besatzungsbehörde zu den Maßnahmen gehört, die allgemein von Gerichten vorgenommen zu werden pflegen, sondern darauf, ob die betreffende Besatzungsbehörde die Aufgabe hatte, als Richter zu handeln, sei es mit Selbstzweck, sei es an Stelle eines sonst kompetenten Gerichts der besetzten Macht. Daß es sich um Entscheidungen in Rechtsmaterien, die zum Gebiet der Sekt. V gehören, handeln muß, braucht nach dem bisher Ausgeführten nicht mehr besonders betont werden. Es sei nochmals auf das in dieser Arbeit öfters zitierte Urteil Garda verwiesen.

Der Grund für die von Abs. 2 verschiedene Fassung des Abs. 4 liegt wohl in der Tatsache, daß auf dem Gebiet des Deutschen Reiches die Zivilrechtspflege nie gestört war, man also die in Frage kommenden richterlichen Entscheidungen mit dem Ausdruck »jugement« erfassen konnte, während im besetzten Gebiet durch Anordnung der Militärbefehlshaber die Tätigkeit der ordentlichen Zivilgerichte zum Teil erst wieder in Gang gesetzt, zum Teil auch wegen Fehlens des notwendigen einheimischen Richterpersonals richterliche Behörden neu geschaffen werden mußten. Andererseits aber wurde, sofern deutsche Heeresangehörige von ihr betroffen gewesen wären, die ordentliche Zivilgerichtsbarkeit der besetzten Gebiete ausgeschaltet und an ihre Stelle die bloße Befehlsgewalt der Militärbefehlshaber gesetzt. Es wurden also für diesen Fall besondere Instanzen mit bestimmten Verfahrensvorschriften geschaffen, die zwar keine Gerichte waren, aber doch richterliche Tätigkeit ausübten.

So bestimmte der Generalgouverneur in Brüssel:

«Heeresangehörige sind zum Austrag von Rechtsstreitigkeiten nicht auf den Weg der Klage vor den belgischen Gerichten zu verweisen, da das dem Heeresinteresse widerspricht. Solche Ansprüche werden nach sorgfältiger Prüfung ohne gerichtliches Urteil zwangsweise befriedigt werden, wenn ihre Berechtigung zweifelsfrei ist. Die Anweisung zur zwangsweisen Befriedigung behalte ich mir vor.

Für Klagen gegen Heeresangehörige in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ist ausschließlich der allgemeine Gerichtsstand des

Inlandes geblieben, so daß Belgier gegen Heeresangehörige nicht bei belgischen Gerichten Klage erheben können.»

Zur Ausführung dieser Anordnung ist dann noch folgende Ergänzung ergangen:

»Wenn solche Ansprüche von Heeresangehörigen erhoben werden, werden dieselben nach sorgfältiger Feststellung des äußeren Herganges zweckentsprechend dem Präsidenten der Zivilverwaltung zuzuleiten sein, damit dieser möglichst eine Einigung herbeizuführen sucht. Ist das aussichtslos, oder bleibt der Einigungsversuch erfolglos, so werden Akten unter Beifügung der beiderseitigen Erklärungen und des Ergebnisses der angestellten Ermittlungen durch die Gouverneure dem Generalgouverneur übermittelt. Das Generalgouvernement wird prüfen, ob ein militärisches Interesse daran besteht, daß der betreffende Anspruch schon während des Krieges zwangsweise durchgeführt wird. Wird die Frage verneint, so wird, wenn es erforderlich erscheint, über die Rechtmäßigkeit des Anspruchs ein Gutachten der Justizabteilung der Zivilverwaltung eingefordert und danach entschieden werden, ob der Anspruch zwangsweise verwirklicht werden soll.«

In denselben Zusammenhang gehören die vom Generalgouvernement Brüssel eingesetzten, dem belgischen Recht zuwiderlaufenden Sondergerichte, wie etwa die besonderen Mietsgerichte und Kommissionen zur Feststellung der Tumultschäden <sup>131)</sup>. Die hier eingesetzten Gerichte werden als dem belgischen Recht widersprechend von Pirenne et Vauthier nicht als Gerichte im Rechtssinne angesehen <sup>132)</sup>.

Wesentlich für die Tätigkeit all dieser »Gerichte« ist, daß sie insgesamt nach den Sätzen des vor der Besetzung geltenden, möglicherweise während der Besetzung zur Aufrechterhaltung des *ordre public* auf Grund des Art. 43 der Haager Landkriegsordnungen abgeänderten *droit commun* über *droits civils* entscheiden. Da diese Entscheidungen, insbesondere soweit es sich um Entscheidungen der Militärbefehlshaber in Zivilstreitigkeiten zwischen Deutschen und alliierten Staatsangehörigen handelt, nicht als *jugements* im rechtstechnischen Sinne angesprochen werden konnten, man aber andererseits auf sie die Bestimmungen des Abs. 2 anwenden wollte, hat man in Art. 302 Abs. 4 den in Abs. 3 enthaltenen Ausdruck *jugement* durch den Ausdruck *mesures judiciaires* ersetzt, um damit zum Ausdruck zu bringen, daß auch die Erkenntnisse, die von Behörden, die nicht *Gerichte* im strengen Sinne des Wortes sind, erlassen worden sind, angefochten werden können, falls sie innerhalb des Rechtsgebietes ergangen sind, das in Sektion V

<sup>131)</sup> Vgl. die Verordnungen des Generalgouverneurs vom 10. Februar 1915 und 27. Mai 1916, abgedruckt bei Pirenne-Vauthier: *La Législation et l'Administration allemandes en Belgique* p. 219 und 223.

<sup>132)</sup> Vgl. die Ausführungen a. a. O. S. 63 f.

geregelt werden sollte, Erkenntnisse, die aber eben deswegen nicht mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition sind, weil sie ohne jede Beziehung zu Krieg und Kriegszweck auf Grund des droit commun zur Aufrechterhaltung des ordre public in dem besetzten Gebiet im Interesse des besetzten Staates erlassen worden sind.

Es kommt auch in Art. 302 IV nur auf die positivrechtliche Behandlung des fraglichen Streitfalles durch die deutschen Behörden an, nicht darauf, ob nach einem allgemeinen Maßstabe die Erledigung durch ein Gericht hätte erfolgen müssen<sup>133)</sup>. Maßgebend ist, daß das in Aktion getretene deutsche Staatsorgan als Richter handeln *wollte* und nach deutschem Recht *konnte*, nicht darauf, ob es nach allgemeinen Prinzipien als Richter hätte handeln *sollen*. So deutlich das zitierte Urteil Ville d'Anvers c. État allemand, das die Anwendbarkeit des Art. 302 Abs. IV für die Fälle ablehnt, in denen außerhalb des Verfahrens vor dem Tribunal arbitral die Stadt Antwerpen sich, angeblich unter dem Druck der deutschen Okkupationsbehörden, mit den Geschädigten geeinigt hatte, wo also durch Einwirkung deutscher Besatzungsbehörden ein Tatbestand eingetreten war, dessen Verwirklichung normalerweise Sache der Gerichte gewesen wäre<sup>134)</sup>. Auch das Urteil Remorqueurs Anversois c. Etat allemand stellt auf die positivrechtliche Regelung ab und zieht gerade aus der Tatsache, daß ein Verfahren dem Spruch des Militärbefehlshabers vorausgegangen ist und daß dieser auf Grund des droit commun gefällt wurde, den Schluß, daß eine mesure judiciaire im Sinne d. Art. 302 Abs. 4 vorliege<sup>135)</sup>.

<sup>133)</sup> Vgl. oben S. 79.

<sup>134)</sup> Rec. V p. 712 ss. »Ce qui précède ne s'applique qu'à la réclamation de la requérante relative au remboursement des sommes auxquelles elle a été condamnée par le tribunal d'arbitrage. Elle prétend en outre se faire restituer par l'Etat allemand ce qu'elle a payé en vertu de transactions à des armateurs allemands. Mais sur ce point sa demande est mal fondée. En effet, les réclamations des armateurs n'ayant pas été soumises au tribunal d'arbitrage, le dommage que, d'après la ville d'Anvers, implique leur liquidation amiable ne peut être rattaché à une mesure judiciaire engageant la responsabilité de l'Etat allemand aux termes de l'art. 302; la pression qu'a pu exercer l'autorité d'occupation pour amener la transaction pourrait tout au plus être considérée comme une des mesures administratives mentionnées à l'annexe de l'art. 297 et il n'appartient donc pas au T. A. M. d'ordonner la réparation du dommage qui en est résulté (V. début du considérant 2 ci-dessus).«

<sup>135)</sup> Rec. IV p. 322 f. »Que la décision du gouverneur d'Anvers, en effet, n'est pas une mesure de guerre au sens du paragraphe 3 de l'annexe à l'art. 297, c'est-à-dire, selon la jurisprudence du Tribunal, une mesure poursuivant un but de guerre ou soumettant, tout au moins, le bien ennemi à un autre traitement que les bien nationaux ou neutres et constituant par là-même un acte de guerre économique.

Qu'elle a tous les caractères d'une sentence judiciaire déclarative condamnant un débiteur au paiement d'une somme d'argent pour la raison qu'aux yeux du juge il en est déjà débiteur, et cela, en l'espèce, en vertu de ce principe de droit civil, consacré par l'art. 1382 du Code civil belge, que tout fait de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

5. Was die Rechtsbehelfe auf Grund von Art. 302 anlangt, so liegt ein wesentlicher Unterschied zu Art. 300 darin, daß nach 300 c in erster Linie eine Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes verlangt werden kann, eine *restauration des droits lésés*, in Art. 302 aber primär eine *réparation*; das ist durchaus verständlich, wenn man bedenkt, daß auch der Versailler Vertrag das Prinzip der *chose jugée* anerkennt; es soll auch in den Fällen, wo eine Anfechtung des Urteils möglich ist, dieses selbst, wenigstens in seinem formalen Bestand, aufrechterhalten bleiben, wenn auch die daraus sich ergebenden Rechtsfolgen wieder beseitigt werden sollen; nur ausnahmsweise soll auch das Urteil als solches kassiert werden, aber nur dann, wenn gleichzeitig eine Rückverweisung des Verfahrens in die Instanz, die das Urteil erlassen hat, also eine prozessuale *restitutio in integrum* erfolgt.

Das Gemischte Schiedsgericht kann aber keinesfalls das Urteil abändern, d. h. sich an die Stelle des erkennenden Gerichts setzen<sup>136)</sup>.

Das Gemischte Schiedsgericht kann lediglich die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand aussprechen, wenn der Kläger es verlangt und die Wiedereinsetzung noch möglich ist oder eine dem Schaden entsprechende Reparation zubilligen.

Wer die *réparation* aus Art. 302 II zu leisten hat, ist dort zwar nicht gesagt und die Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte ist auch in diesem Punkte nicht einheitlich; insbesondere steht das deutsch-englische Schiedsgericht auf dem Standpunkt, daß das Deutsche Reich nach Art. 302 nicht verklagt werden könne; da aber die Haftung an das Urteil als solches anknüpft und an die Unmöglichkeit der Verteidigung für den alliierten oder assoziierten Staatsangehörigen, wobei die vor Erlaß des Urteils bestehende Rechtslage nur insofern berücksichtigt wird, als sich daraus die materielle Unrichtigkeit des Urteils herleiten läßt, so dürfte der Tatbestand des Artikels 302 unter die Fälle der Haftung eines Staates für Entscheidungen seiner Gerichte einzureihen und dem Deutschen Reich die Schadensersatzverpflichtung aufzubürden sein.

Que le défendeur déclare lui-même dans sa réponse, »que, sa faute ayant été établie, la société requérante a été condamnée«, à la suite d'une »instruction ouverte« et d'un »examen minutieux de toutes les circonstances de la cause«, plus de six mois après l'accident et »après que la Société requérante avait été mise plusieurs fois en mesure de faire valoir ses moyens.«

Que le fait que le Gouvernement allemand n'a pas entouré cette condamnation de toutes les garanties judiciaires normales et que la sentence a été rendue par un juge d'exception ne saurait enlever à la mesure son caractère judiciaire, ni libérer son auteur de sa responsabilité.

Attendu que cette condamnation prononcée par le Gouvernement allemand tombe directement sous le coup de l'art. 302 al. 4 du Traité de Versailles.«

<sup>136)</sup> Vgl. das öfters zitierte Urteil del Faveto Rec. V p. 196: »E innanzi tutto da escludere che il Tribunale possa riformare la sentenza della Corte. Il Trattato non gli accorda questo diritto.«

# Vertragliche Beziehungen des Okkupanten zu den Landeseinwohnern.

Dr. Graf Stauffenberg, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

I. Die öffentlich-rechtliche Stellung des Okkupanten, seine Rechte und Pflichten gegenüber der Bevölkerung des besetzten Gebietes wurden schon häufig untersucht. Dagegen ist die Stellung des Okkupanten, wenn er in privatrechtliche Beziehungen zu den Bürgern des besetzten Gebietes tritt, noch recht wenig geklärt. Die Frage hat zwar in der letzten Zeit mehrmals eine Rolle vor internationalen Gerichten gespielt; aber das Problem wurde teils nicht erkannt, teils wich man ihm aus. Eine klare Antwort ist jedenfalls nicht gegeben worden. Daher ist es notwendig, die Rechtsgrundsätze festzustellen, nach denen Streitigkeiten, die aus privatrechtlichen Beziehungen des Okkupanten zu den Einwohnern des besetzten Landes entstehen, zu entscheiden sind. Da hierbei vor allem auch die Rechtsprechung der auf Grund des Versailler Vertrages errichteten Gemischten Schiedsgerichte in diesen Fragen geprüft werden soll, kann die Feststellung von Vorschriften nationalen Rechts, welches es nun auch sei, nicht genügen. Doch wird man für die Feststellung internationaler Rechtsgrundsätze das nationale Recht und die nationale Rechtsprechung in Betracht ziehen müssen. Beweisen sie auch nichts für das Bestehen völkerrechtlicher Sätze, so können sie doch ein wichtiges Indiz für ihr Bestehen sein.

Es ist zu unterscheiden zwischen der Stellung, die der besetzende Staat selber, und derjenigen, welche die Angehörigen seiner Armee in den privatrechtlichen Beziehungen mit der Bevölkerung des besetzten Gebietes innehaben. In erster Linie soll aber die Stellung des besetzenden Staates selbst untersucht werden, denn hier liegen die größeren Schwierigkeiten und hierauf beziehen sich die Urteile der Gemischten Schiedsgerichte. Da nur von der Stellung des Okkupanten in seinen privatrechtlichen Beziehungen zu den Einwohnern des besetzten Gebietes gesprochen werden soll, ist eine klare Scheidung dieser Tatbestände von den dem öffentlichen Recht unterstehenden notwendig.

Die *Occupatio bellica* dient kriegerischen Zwecken. Es spricht eine Vermutung dafür, daß die vom Okkupanten vorgenommenen Akte dem

Kriegsrecht, d. h. dem öffentlichen Recht, unterstellt sind. Selbst wenn die äußeren Formen einen dem Privatrecht zu unterstellenden Tatbestand vermuten lassen, wird stets zu untersuchen sein, ob es sich nicht tatsächlich z. B. um Requisitionen, sei es persönlicher Dienstleistungen, sei es von Sachen, handelt. Untersteht ein Tatbestand dem öffentlichen Recht, so gilt dasselbe für das Rechtsverhältnis in seiner Gesamtheit, und es ist nicht möglich, es teilweise als ein Privatrechtsverhältnis zu behandeln.

Gegen diesen Grundsatz ist in der Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte mehrfach verstoßen worden. Sie haben Tatbestände dem Privatrecht unterstellt, für die allein öffentliches Recht maßgebend war, für die also die Frage, welche Privatrechtsordnung für den Tatbestand maßgebend sei, gar nicht auftreten konnte. Es handelte sich in diesen Fällen um die Unterstellung eines Rechtsverhältnisses unter Art. 304 b II VV. Diese Bestimmung bezieht sich auf »les différends relatifs aux contrats conclus«. Wie im Urteil Loy et Marcus gesagt wird, setzt ein Vertrag notwendig eine Willenseinigung der beiden Parteien voraus, die natürlich das ganze Geschäft erfassen muß. Ansprüche auf Grund des öffentlichen Rechts sind keine Ansprüche aus Verträgen. Ansprüche, die ex lege entstehen, fallen nicht unter Art. 304 b II <sup>1)</sup>. Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Bestimmung ist ein das ganze Rechtsverhältnis erfassender Vertrag.

Eine andere Ansicht vertritt das deutsch-rumänische Schiedsgericht in seinem Urteil vom 11. I. 1929 in Sachen Léon c. Etat Allemand <sup>2)</sup>. Es lag eine Requisition durch das Reich vor, die, wie das Gericht sagt, einen öffentlich-rechtlichen Akt darstelle. Trotzdem hält das Gericht die Anwendung des Art. 304 b II VV. für möglich, wenn vorher oder nachher eine Einigung über die Höhe der Entschädigung stattgefunden habe:

»Considérant, d'autre part, que la réquisition, acte administratif de souverain à sujet, ne peut comme telle donner naissance qu'à une action ex lege échappant à la compétence du TAM; considérant, toutefois, qu'une réquisition peut être précédée ou suivie d'une entente sur le prix, entente qui peut avoir un caractère contractuel et permettre de saisir le TAM en vertu de l'Art. 304 b II . . .«

Die Einigung wird also als ein »élément contractuel« bezeichnet. Auch in einer späteren Entscheidung in derselben Sache, vom 31. Juli 1929, hat das Gericht diese Ansicht nicht verlassen. Es hat nur erklärt,

<sup>1)</sup> Dtsch.-tschech. Sch. G. Loy & Marcus c. E. All. et Deutschostafrikan. Bank Rec. V. 551, Praga c. E. A. Rec. IV, 509; Dtsch.-franz. Sch. G. Schlosser c. Schneider Rec. VI, 268, Dtsch.-tschech. Sch. G. Odra c. E. A. Rec. V. 580; Dtsch.-engl. Sch. G. Stern v. Continental Rec. V. 281; ferner die Urteile des Dtsch.-rum. Sch. G. Weitzenhoffer c. E. All. 11. I. 1929 u. Léon c. E. Allem. (Vgl. Anm. 2.)

<sup>2)</sup> TAM roum.-alle. Affaire No. 188, Bd. I, Teil 2 dieser Zeitschrift S. 131 ff.



daß nicht jede derartige Einigung einem Vertrag gleichgestellt werden könne.

»Il est à observer, à toutes bonnes fins, que l'arrêt du 11 janvier 1929, dans lequel il est dit que »la réquisition peut être précédée ou suivie d'une entente sur le prix, entente qui *peut* avoir un caractère contractuel«, n'implique pas que toute entente semblable puisse être assimilée à un contrat et laisse ouverte toutes questions d'espèce.»

Wenn es sich aber, wie auch das Gericht sagt, um eine Requisition handelte, so war auch die Festsetzung der Entschädigung ein Akt der öffentlichen Gewalt, und eine vorhergehende Vereinbarung änderte daran nichts. Man kann nicht behaupten, daß der Staat, während er requiriere, die öffentliche Gewalt ausübe, wenn er aber die Entschädigung festsetze, als Privatperson anzusehen sei. Durch eine Einigung über die Höhe der Entschädigung kann die Requisition nicht plötzlich zu einem privatrechtlichen Kaufgeschäft werden. Das Vorliegen eines Vertrages ist ausgeschlossen, denn der Kläger befand sich ja, was die Lieferung der requirierten Maschinen anging, in einer Zwangslage und konnte diese Lieferung nicht abhängig machen von der Höhe des Preises. Auf der anderen Seite war die öffentliche Gewalt in der Festsetzung der Entschädigung frei. Es bedeutete nur ein Entgegenkommen, wenn sie die Höhe vorher vereinbarte. Es ist daher vollkommen unmöglich, eine derartige Vereinbarung zu den »contrats conclus« im Sinne von Art. 304 b II VV. zu rechnen, da ja, selbst nach Ansicht des Gerichts, das nur von einem »élément contractuel« spricht, ein Vertrag gar nicht bestand.

Das Urteil Odra <sup>3)</sup> hatte den Gegensatz zwischen einer Requisition und einem Kaufvertrag noch klarer ausgesprochen. Trotzdem hatte es schon die Möglichkeit eines »lien contractuel« angenommen. Am deutlichsten ist das Verhältnis von Requisition und Kaufvertrag im Urteil Loy et Marcus beschrieben <sup>4)</sup>:

»Ici la base du rapport de droit est toujours une réquisition. Or, la réquisition est l'antithèse du contrat de vente. Dans la vente le transfert de propriété s'opère par le libre consentement des deux intéressés; si l'Etat est acheteur, il agit comme un particulier et traite d'égal à égal avec le vendeur. La réquisition, par contre, est un ordre, par lequel l'autorité exige d'un sujet l'acquittement d'une charge publique (cf. Otto Mayer, droit administratif allemand, édition française 1906, IV, p. 120 et suiv.). L'obligation, que le sujet est contraint d'exécuter, lui est imposée par la loi (loi de 1873); elle est rendue exigible par l'ordre de l'autorité, qui fixe l'objet et le moment de la prestation. Dans ce rapport de droit, régi par le droit public, il est très douteux que la soumission du propriétaire et la fixation d'un

<sup>3)</sup> TAM tchécoslov.-allemand. S. A. Odra c. Et. Allem. Rec. V, 584.

<sup>4)</sup> Loy & Marcus c. Et. Allem. et Deutsch-Ostafrikan. Bank, TAM tchécoslovaque-allemand Rec. V, 573.



prix provisoire d'estimation par l'autorité administrative puissent être assimilées à l'accord de volonté définitif sur le prix, qui est condition essentielle d'un contrat de vente . . . «

Während dieses Urteil trotz der klaren Unterscheidung zwischen Vertrag und Requisition noch die Möglichkeit der Angleichung an einen Vertrag bei vorhergehender Einigung über den Preis offen läßt, hat eine Entscheidung des deutsch-italienischen Gemischten Schiedsgerichts<sup>5)</sup> die Unmöglichkeit einer solchen Angleichung klar ausgesprochen:

«Che d'altrone è evidente che la promessa di una mercede, fatta in occasione di una requisizione forzata di mano d'opera, non ha carattere contrattuale, ma costituisce una semplice modalità del provvedimento unilaterale preso dalle autorità dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni . . . «<sup>6)</sup>

Aus der Erkenntnis dieses Verhältnisses hätte in der Entscheidung Léon unbedingt der Schluß gezogen werden müssen, daß für einen Vertrag, der die Anwendbarkeit von Art. 304 b II möglich machen würde, kein Platz mehr ist. Noch aus einer anderen Erwägung heraus muß die Entscheidung als verfehlt bezeichnet werden. Wenn es überhaupt möglich ist, den Staat in gewissen Beziehungen einem ressortissant gleichzustellen und infolgedessen die Zuständigkeit des Gemischten Schiedsgerichts auf Grund von Art. 304 b II zu bejahen, so ist dies doch jedenfalls nur dann zulässig, wenn es sich nicht um Akte der öffent-

5) Missana c. Stato Germanico TAM italo-allem. Rec. VI, p. 399.

6) Von den gleichen Grundsätzen geht eine Entscheidung des deutsch-französischen Gemischten Schiedsgerichts aus (Hospices Civils de Colmar c. Kommissar des Reichsfinanzministeriums S. II 2628, 31. Juli 1929, abgedruckt auf S. 59). Es handelt sich um eine im Oktober 1914 auf Grund des Kriegsleistungsgesetzes erfolgte Inanspruchnahme eines Pfründnerhauses des Bürgerspitals Colmar durch die Militärbehörde. Mitte April 1916 war von der Intendantur des 15. A.-K. mit Rückwirkung auf den 1. Okt. 1914 ein Mietvertrag geschlossen worden, indem eine Benutzungsvergütung vereinbart wurde. Die Klage, mit der eine weitergehende Entschädigung verlangt wurde, war ursprünglich nur auf Art. 304 VV. gestützt worden. Sie ist aber später dahin begründet worden, daß es sich nicht um ein Vertragsverhältnis, sondern um eine verschleierte Requisition handle, die unter Art. 297 VV. falle. Das Gericht sagt nun in der Entscheidung: »Attendu, au contraire, que si l'on prend en considération les conditions de l'époque troublée (hostilités), dans lesquelles ledit contrat a été passé, on est conduit à penser que l'administration des Hospices Civils de Colmar a dû se résigner, à contre coeur, à souscrire à une clause manifestement exorbitante et qui leur a été imposée par le preneur; Attendu en effet, et sans entrer dans les détails, que la lecture de la convention intervenue, tout en conservant la forme et même le caractère d'un contrat de location, donne l'impression bien nette d'une réquisition déguisée; Attendu, dès lors, qu'il y a lieu de retenir contre l'Etat allemand de véritables mesures exceptionnelles de guerre et de le rendre responsable du préjudice causé en application de l'article 297 e du Traité.« Hier wird also, obwohl der Form nach ein richtiger Vertrag vorliegt, vom Gericht eine Requisition angenommen, weil das Bürgerspital gezwungen war, den Vertrag zu unterschreiben. Wenn nun Art. 297e in Anwendung gebracht wird, kann naturgemäß Art. 304 nicht in Frage kommen.

lichen Gewalt handelt. Die Zuständigkeit ist unbedingt zu verneinen, wenn der Staat als *puissance publique* aufgetreten ist. Daß der Staat für ein und denselben Tatbestand nicht einerseits als *ressortissant*, für den Art. 304 b II gilt, andererseits als *puissance publique*, für die eine Zuständigkeit nach Art. 304 b II überhaupt ausscheidet, angesehen werden kann, sollte selbstverständlich sein.

Zu noch merkwürdigeren Ergebnissen gelangt das deutsch-französische Schiedsgericht in der Entscheidung *Chemins de fer du Nord c. Etat Allemand* 7). Das Deutsche Reich hatte die auf belgischem Gebiet befindlichen Linien der Französischen Gesellschaft während der Besetzung betrieben. Obwohl das Gericht selbst anerkannt hat, daß das Eigentum der Gesellschaft auf belgischem Gebiet gemäß Art. 43/53 der Haager Landkriegsordnung beschlagnahmt worden war, daß es sich hier also um einen kriegsrechtlichen Akt der öffentlichen Gewalt gehandelt hatte, konstruiert es nach Übernahme des Betriebs dieser Linien durch das Deutsche Reich eine *negotiorum gestio* des Reiches für die französische Gesellschaft. Abgesehen davon, daß quasi-Kontrakte, wie alle *Legalansprüche*, gar nicht unter Art. 304 b II fallen 8), ist diese Konstruktion vollkommen unsinnig. Das Rechtsverhältnis und zwar das gesamte Rechtsverhältnis mit allen seinen Folgen zwischen dem Deutschen Staat und der französischen Gesellschaft wird bestimmt durch den öffentlich-rechtlichen Akt der auf Grund der Haager Landkriegsordnung erfolgenden Beschlagnahme. So wenig wie durch eine vorhergehende Einigung an dem öffentlich-rechtlichen Charakter einer Requisition irgend etwas geändert wird, kann in der der Beschlagnahme folgenden Inbetriebnahme der Linien ein privatrechtliches Element gesehen werden 9). Das Rechtsverhältnis ist geregelt durch die Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung, privatrechtliche Ansprüche der Gesellschaft gegen das Reich sind ausgeschlossen. Wieso ein privatrechtliches Verhältnis zwischen der französischen Gesellschaft und dem

7) TAM franco-allemand S. III Cause 974 8. 4. 1929 (veröffentlicht in Bd. I Teil II S. III dieser Zeitschrift).

8) Vgl. S. 87, Anm. I.

9) Vgl. Reichsgericht 20. Jan. 1921, JW. 1921, S. 743: »Daß nebenher in den Zügen auch Zivilpersonen auf Grund besonderer Erlaubnis gegen Lösung einer Fahrkarte zur Beförderung zugelassen wurden, war eine Ausnahme, die nicht das Ziel verfolgte, dem Staat oder dem Reich durch die Eröffnung oder Durchführung des Betriebes eine Einnahmequelle zu verschaffen. Auf dieser Grundlage konnte das Berufungsgericht ohne Rechtsirrtum annehmen, daß die Handlung des Beklagten, aus der die Kläger ihren Schadensersatzanspruch ableiten, die Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechts, des Rechts der Kriegführung, zum Gegenstand hatte. Streitigkeiten über staatliche Hoheitsrechte sind aber öffentlich-rechtlicher Natur und können daher nach § 13. GVG. nicht vor ordentlichen Gerichten ausgetragen werden.« — Dasselbe gilt für die Gemischten Schiedsgerichte auf Grund ihrer Zuständigkeit nach VV. Art. 304 b II.

Deutschen Staat entstehen konnte, nachdem einmal die Beschlagnahme vollzogen war, ist uns in der Entscheidung des Gerichts leider nicht erklärt worden.

II. Wenn wir nun die in das Gebiet des öffentlichen Rechts gehörenden Tatbestände ausschalten und die Stellung des besetzenden Staates bei rein privatrechtlichen Beziehungen zu den Einwohnern des besetzten Gebietes betrachten, so erscheint es selbstverständlich, daß der besetzende Staat im besetzten Gebiet dieselben Rechte behält, die ihm im friedlichen Verkehr im fremden Lande, mit dessen Bürgern er Verträge abgeschlossen hat, zustehen. Ja es fragt sich, ob die Stellung, die die Völkerrechtsordnung dem Okkupanten in Verfolgung seiner kriegerischen Zwecke gibt, nicht in besonderem Maße die Aufrechterhaltung dieses Rechts verlangt, selbst dann, wenn im friedlichen Verkehr mehr und mehr auf sie verzichtet wird. Da jedenfalls eine Beschränkung der einem Staat im friedlichen Verkehr in privatrechtlicher Hinsicht zustehenden Rechte nicht angenommen werden kann, — es gibt keine Völkerrechtsnorm, die eine solche Beschränkung ausspricht, auch der Art. 43 der Haager Landkriegsordnung kann, wie wir sehen werden, nicht in dieser Weise interpretiert werden — scheint es nötig, zunächst die Stellung des Staates innerhalb einer fremden Privatrechtsordnung kurz zu beschreiben.

1. Wenn aus privatrechtlichen Beziehungen, an denen ein fremder Staat beteiligt ist, Streitigkeiten entstehen, so sind zwei Fragen zu entscheiden: welche Gerichte sind befugt, hierüber Recht zu sprechen, und welches Recht muß von diesen Gerichten angewandt werden? Diese Fragen scheinen zunächst zum internationalen Privatrecht zu gehören, das, nach der üblichen Terminologie, nationales Recht ist. Es ist aber nötig, die für unsere Frage wesentlichen völkerrechtlichen Normen festzustellen. Zweifellos sind solche Normen vorhanden; einmal diejenigen, die auf Vereinbarungen zwischen den Staaten beruhen, dann aber auch allgemeine Rechtsgrundsätze, die sich aus der Völkerrechtsordnung ergeben. Sicher ist, daß zum mindesten für die erste Frage solche Rechtssätze zu finden sind.

In fast allen Staaten wird durch die Rechtsprechung die Freiheit eines fremden Staates von der Gerichtsbarkeit anerkannt<sup>10)</sup>. Diese Freiheit wird in der Regel damit begründet, daß die Souveränität der Staaten verletzt würde, wenn sie vor Gerichten, die einer fremden nationalen Rechtsordnung angehören, verklagt werden könnten. Eine solche Klage sei nur vor eigenen Gerichten möglich, die nach der Rechts-

<sup>10)</sup> Vgl. über die neuere Rechtsprechung der verschiedenen Länder in dieser Frage Spruth, Gerichtsbarkeit über fremde Staaten, Leipzig 1929, S. 21 ff.

ordnung entscheiden, die auf dem Willen dieses Staates beruhe. In der neueren Zeit wird diese Rechtsprechung in der Literatur vielfach angegriffen. Es wird verlangt, daß man einen Unterschied zwischen den Akten *jure imperii* und *jure gestionis* mache, und es wird für die Akte *jure gestionis* die Unterwerfung des Staates unter die fremden Gerichte gefordert. Dieser Ansicht haben sich die italienischen Gerichte angeschlossen: sie erklären, daß der Staat, soweit er in privatrechtliche Beziehungen trete, sich seiner Souveränität begeben und daher vor italienischen Gerichten verklagt werden könne<sup>11)</sup>. Eine ähnliche Stellung nimmt die belgische Rechtsprechung ein, die seit einem Urteil der Cour de Cassation vom 11. Juni 1903<sup>12)</sup> die These vertritt, daß ein fremder Staat vor den belgischen Gerichten verklagt werden könne, und daß nur die Zwangsvollstreckung nicht möglich sei.

Auch die Gemischten Schiedsgerichte haben sich auf diesen Standpunkt gestellt. Sie haben das Deutsche Reich für die Akte *jure gestionis* einem *ressortissant* im Sinne des Art. 304 b II VV. gleichgestellt<sup>13)</sup>. Während es sich aber bei der Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte vor allen Dingen um die Frage handelt, ob eine richtige Auslegung des Vertrages von Versailles vorliegt, muß bei Beurteilung der italienischen und belgischen Rechtsprechung gefragt werden, ob sie einem Satz des Völkerrechts, der die Freiheit von der Gerichtsbarkeit fordert, widersprechen oder ob ein solcher nicht besteht.

Die Ansicht, die die Immunität fordert, weil durch ein Gerichtsverfahren gegen einen fremden Staat dessen Souveränität verletzt würde, ist nicht überzeugend. Da hier auf die Frage, ob eine Erklärung der Immunität mit dem Begriff der Souveränität überhaupt möglich ist, nicht eingegangen werden kann, so sei nur darauf hingewiesen, daß die Ausnahmen von der Immunität, die immer gemacht und immer anerkannt worden sind, sich mit dieser Theorie nicht vereinen lassen. Die Klage gegen einen fremden Staat beim Vorliegen des Gerichtsstandes des *locus rei sitae* oder des Gerichtsstandes der Widerklage würde genau ebenso eine Verletzung der Souveränität darstellen, wie eine gewöhnliche Vertragsklage.

<sup>11)</sup> Vgl. die Entscheidungen des Tribunale di Roma vom 13. 2. 1924 (*Clunet* 1925 S. 1113) und der Corte di Cassazione vom 12. 6. 1925 (*Corte di Cassazione* 1925 Sp. 1456) und vom 13. 3. 1926 (*Riv. di diritto internaz.* 1926 S. 252) und den Aufsatz von Manfredi Siotto-Pintor, *La dottrina dell'immunità degli stati esteri* in der Festschrift für Fleiner, Tübingen 1924, S. 234.

<sup>12)</sup> *Pasicrisie Belge*, 1903 I p. 294.

<sup>13)</sup> Vgl. *Dtsch.-franz. Sch. G. Renand c. Reich*, *Rec. II*, 551; *Franz.-bulg. Sch.G. Brun c. Etat bulgare*, *Rec. I*, 789; *Dtsch.-belg. Sch.G. de Joncker c. Reich*, *Rec. II*, 221; *de Petit c. Bergwerksdirektion Recklinghausen* *Rec. II*, 544; *Milaire c. Etat allem.* *Rec. II*, 715; *Dtsch.-griech. Sch.G. Gouv. hellénique c. Vulcan-Werke*, *Rec. V*, 887.

Ein Staat kann im Gebiete eines fremden Staates, wie auch das Reichsgericht festgestellt hat <sup>14)</sup>, keine Staatshoheitsakte vornehmen, es sei denn mit besonderer Erlaubnis. Im übrigen ist das Imperium des Staates in seinem Gebiet unbeschränkt. Nimmt nun ein Staat privatrechtliche Akte im Gebiete eines fremden Staates vor — soweit sich solche Akte überhaupt auf ein bestimmtes Gebiet lokalisieren lassen —, so unterstellt er sich grundsätzlich dessen Privatrechtsordnung. Die Richtigkeit dieser Ansicht ergibt sich auch daraus, daß bei einer Unterwerfung unter die fremde Gerichtsbarkeit kein Hindernis besteht, Rechtsnormen des fremden Staates auf solche privatrechtlichen Akte anzuwenden.

Aber damit, daß er sich der fremden Privatrechtsordnung unterstellt, ist noch nicht gesagt, daß er auch vor den fremden Gerichten verklagt werden könne. Es könnte trotzdem ein Satz des Völkerrechts bestehen, der dies verbietet. Nun ist in der Praxis der Staaten immer die Immunität verlangt worden, selbst von den Staaten, deren Gerichte die Immunität nicht anerkennen wollen. Wenn auch in neuerer Zeit das Bestreben bemerkbar ist, die Immunität einzuschränken, so läßt sich daraus doch nicht eine Aufhebung des früher zweifellos bestehenden Rechtssatzes herleiten. Der Abschluß von Verträgen in diesem Sinne beweist viel eher, daß eine ausdrückliche Derogation notwendig ist. Man kann daher feststellen, daß die Staatenpraxis — diese ist hier wichtiger als die Rechtsprechung nationaler Gerichte — ergibt, daß ein Völkerrechtssatz, der die Staaten von fremder Gerichtsbarkeit befreit, wirklich besteht <sup>15)</sup>. Er läßt aber einzelne Ausnahmen zu. Dieser Satz kann genau so aus praktischen Gründen erklärt werden, wie die Immunität der Gesandten. Auch der Gesandte untersteht der Privatrechtsordnung des Aufenthaltsstaates. Auch für ihn wird aus praktischen Gründen die Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates ausgeschlossen.

Selbstverständlich sind die Gerichte an diesen Satz nicht mehr gebunden, wenn sich der fremde Staat ausdrücklich der Gerichtsbarkeit unterworfen hat. Dies kann entweder im Einzelfall geschehen oder auch durch internationale Vereinbarungen bedungen werden, wie es z. B. für die Staatshandelschiffe im Anschluß an die Brüsseler Konferenz von 1926 oder für die Geschäfte der russischen Handelsvertretungen in einer Reihe von Handelsverträgen, die mit der Sowjet-Union abgeschlossen wurden, geschehen ist. Grundsätzlich aber kann ein Staat vor fremden Gerichten nicht verklagt werden, und dies muß, wie das

<sup>14)</sup> 26. Juni 1883 RGSt. 8, S. 372 und 7. Juni 1921, RGZ. 102, S. 251.

<sup>15)</sup> Vgl. Anzilotti, L'esonzione degli Stati stranieri della giurisdizione, Rivista di diritto internazionale 1910, S. 477.

Reichsgericht stets betont hat<sup>16)</sup>, als völkerrechtlicher Grundsatz anerkannt werden. Im Gegensatz zur belgischen Rechtsprechung hat auch der belgische Staat sich gegenüber dem Deutsch-Belgischen Gemischten Schiedsgericht auf diesen Satz berufen: Während das Deutsche Reich als *personne privée* einem ressortissant gleichgestellt werde, hat das Gericht die Immunität des belgischen Staates anerkannt und hat klar ausgesprochen, daß der Staat grundsätzlich nur vor seinen eigenen Gerichten Partei sein könne<sup>17)</sup>.

2. Welches Recht ist nun anzuwenden, wenn der Staat mit Angehörigen eines fremden Staates privatrechtliche Verträge abschließt? Geht man von dem Grundsatz aus, daß nur die Gerichte des kontrahierenden Staates über hieraus entstehende Streitigkeiten entscheiden können, so wird nach dem internationalen Privatrecht dieses Staates über das anzuwendende Recht zu entscheiden sein, da immer das internationale Privatrecht des angegangenen Gerichts maßgebend ist.

An welche Regeln müssen sich nun aber internationale Gerichte halten? Es wird zwar verhältnismäßig selten vorkommen, daß internationale Gerichte solche Fragen zu behandeln haben. Immerhin ist es auf Grund eines speziellen Kompromisses möglich, auch könnte denkbar sein, daß etwa über die Frage der Zulässigkeit einer bestimmten international-privatrechtlichen Regelung ein Staatenstreit entsteht. Vor allem haben aber die auf Grund des Versailler Vertrages eingesetzten Gemischten Schiedsgerichte häufig solche Fragen behandeln müssen. Denn sie haben, soweit ihre Zuständigkeit auf Art. 304 b II beruht, in privatrechtlichen Streitigkeiten zu entscheiden. Sind sie hier auch, da sie über Tatbestände zu urteilen haben, die dem Privatrecht zu unterstellen sind, keine internationalen Gerichte im wahren Sinne des Wortes, so sind sie doch keine Landesgerichte etwa nach Art der ägyptischen *Tribunaux Mixtes*, und ihre Entscheidungen haben für das Gebiet zweier Staaten Rechtskraft. Selbst wenn sie nationales Recht anzuwenden haben, kann doch die Entscheidung darüber, welches nun im Einzelfalle in Betracht kommt, nicht auf Grund nationaler Normen getroffen werden. Die Kollisionsnormen einer einzelstaatlichen Rechtsordnung haben für sie keine Gültigkeit.

Nach welchen Normen sollen nun solche Gerichte über das anzuwendende Recht bestimmen? Gibt es hier überhaupt völkerrechtliche

<sup>16)</sup> Vgl. die grundsätzl. Entscheidung des Reichsgerichts v. 12. Dez. 1905 RGZ. 62, S. 165, ähnlich Entscheidung v. 11. Dez. 1921 RGZ. 103, S. 274.

<sup>17)</sup> TAM germ.-belge Stübben c. Etat belge Rec. VI p. 771:

»Attendu que l'Etat Belge conteste la compétence du TAM en se fondant sur le principe qu'un Etat souverain n'est justiciable que de sa juridiction nationale et dans la mesure fixée par son droit public interne; attendu que si ce principe est incontestable, l'Etat souverain peut cependant, soit par un traité soit par une convention particulière, renoncer à s'en prévaloir et accepter à se soumettre à une autre juridiction.«

Rechtssätze? Nach der heutigen Regelung ist, soweit nicht besondere Vereinbarungen bestehen, die Regelung des internationalen Privatrechts den einzelnen Staaten vorbehalten. Sie können als Kollisionsnorm den Parteiwillen, den Erfüllungsort und den Ort des Vertragschlusses verwenden, wie sie dies nun für zweckmäßig halten mögen. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß ihnen vollkommene Freiheit für diese Regelung gelassen ist. So würde es z. B. heute kaum zulässig sein, daß ein Staat sämtliche Rechtsstreitigkeiten, die durch seine Gerichte entschieden werden, selbst gegen den Willen der Parteien, nur nach seinem Recht entscheiden läßt.

Man muß daher annehmen, daß das Völkerrecht für die Bestimmung der Kollisionsnormen mehrere Anknüpfungspunkte zuläßt. Aus diesen völkerrechtlich zugelassenen Anknüpfungspunkten ergeben sich aber noch nicht völkerrechtliche Kollisionsnormen, und man wird nur sagen können, daß die Möglichkeit besteht, diese Anknüpfungspunkte auch hier zu verwenden. Man wird aber wohl als völkerrechtliche Kollisionsnorm den Satz ansehen können, daß eine den Landesrechten gemeinsame Kollisionsnorm auch dem internationalen Gericht zur Bestimmung des anzuwendenden Rechts dienen kann, und man wird eine Anzahl von Entscheidungen auf diesen Satz zurückführen können. Findet sich allerdings keine übereinstimmende Kollisionsnorm, so ist die Schwierigkeit nicht behoben. Es ist fraglich, ob man soweit gehen kann, zu sagen, daß dann, wenn die voneinander abweichenden Kollisionsnormen die Anwendung desselben Rechts zum Ergebnis haben, das internationale Gericht berechtigt ist, ebenfalls dieses Recht anzuwenden. Eine Rangordnung zwischen den verschiedenen Kollisionsnormen festzustellen, was nur vom völkerrechtlichen Standpunkt aus möglich wäre und wodurch sich im Einzelfalle die völkerrechtliche Kollisionsnorm bestimmen ließe, dürfte schwierig sein<sup>18)</sup>. Jedenfalls aber kann

<sup>18)</sup> Es sind zwar schon verschiedene Versuche in dieser Richtung gemacht worden. So hat Zitelmann in seinem internationalen Privatrecht überstaatliche Normen feststellen wollen, aus denen sich im Falle eines Widerstreites ergeben würde, auf Grund welchen Landesrechts die anwendbare Kollisionsnorm festzustellen sei (vgl. S. 96 ff.). Seine Ausführungen sind aber wenig überzeugend. Es dürften, bisher wenigstens, kaum völkerrechtliche Normen zu finden sein, nach denen die Kollisionsnorm des einen Rechts der Kollisionsnorm des anderen Rechts vorgezogen werden müßte.

Es handelt sich hier um den sog. Grundsatz der Näherberechtigung, der auch in den Landesrechten schon manchmal eine Rolle gespielt hat. Er ist z. B. im Zusammenhang mit zwei Urteilen des Kassationshofes Turin vom 22. 12. 1870 und vom 17. 6. 1874 besprochen worden. Vom Landesrecht aus gesehen ist aber eine Theorie der Näherberechtigung vollkommen überflüssig, da hier ja vom Gesetzgeber darüber entschieden wird. Sie wurde daher auch allgemein zurückgewiesen. (Vgl. Franz Kahn, Abhandlungen zum internationalen Privatrecht, Bd. I, S. 31 ff.) Eine solche Theorie könnte nur vom Standpunkt der internationalen Gerichte Bedeutung gewinnen, für nationale Gerichte höchstens dann, wenn völkerrechtliche Normen auf Grund einer allgemeinen

das internationale Gericht, wenn beide Rechte dieselbe Kollisionsnorm zur Anwendung bringen, diese auch verwenden, wohl auch dann, wenn sie in einem der beiden Rechte nicht an erster Stelle steht.

Beim Vorliegen von Verträgen kann in den verschiedenen Landesrechten als allgemeine Regel bezeichnet werden, daß der Parteiwille maßgebend ist. Soweit der Parteiwille ausdrücklich erklärt wurde, besteht keine Schwierigkeit. Ist eine solche Erklärung nicht gemacht worden, so muß der Parteiwille von den Gerichten berücksichtigt werden, sofern er aus den Umständen ermittelt werden kann. Nur dann, wenn die Umstände einen Schluß auf den Parteiwillen nicht zulassen, können die nationalen Gerichte auf die anderen Kollisionsnormen ihres Rechts zurückgreifen.

In Deutschland ist der Gedanke, daß der Parteiwille, sofern er nicht ausdrücklich erklärt wurde, auf Grund der Umstände zu unterstellen ist, durch das Reichsgericht entwickelt und in einer Reihe von Entscheidungen festgelegt worden<sup>19)</sup>. Ähnliche Gedankengänge werden auch in anderen Ländern vertreten. So hat in Frankreich die Cour de Cassation am 5. Dezember 1910 entschieden, daß man sich an den Willen der Partei halten müsse, und zwar nicht nur dann, wenn er ausdrücklich erklärt worden sei, sondern auch, wenn er aus den Umständen des Falles und der Terminologie des Vertrages geschlossen werden könne<sup>20)</sup>.

Während nationale Gerichte das anzuwendende Recht nach nationalem Recht als der *lex fori* bestimmen können, ist die *lex fori* der internationalen Gerichte naturgemäß das internationale Recht<sup>21)</sup>. Nun

Umwandlungsnorm, wie z. B. des Art. 4 der Deutschen Reichsverfassung, zu Landesrecht werden. Von völkerrechtlicher Seite her ist das Problem aber bisher kaum gesehen worden, und die internationalen Gerichte selbst sind, soweit sie sich damit befassen mußten, darüber hinweggegangen.

Vgl. auch Zitelmann, Die Gemischten Schiedsgerichtshöfe, in der Zeitschrift für internationales Recht Bd. 29, S. 253, die Anmerkung von Neumeyer zu einer Entscheidung des deutsch-engl. Gemischten Schiedsgerichts in der Jur. Woch. 1922, S. 753, und Rabel, Rechtsvergleichung und internationale Rechtsprechung, in der Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht Bd. I, S. 33 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. für diese Entscheidungen Frankenstein, Internationales Privatrecht II S. 173 ff.; Grundsätzliche Entscheidung RGZ. Bd. 68, S. 203.

<sup>20)</sup> Sirey 1911, I p. 129. In der Literatur vgl. Surville, Droit international privé, p. 330: «Les actes juridiques volontaires, spécialement les contrats, sont régis tant au point de vue de la substance que de leurs effets par la loi, à laquelle les parties ont entendu se référer.» Pillet-Niboyet, Droit international privé, p. 595 spricht hier vom «système de l'intention présumée des parties».

<sup>21)</sup> Eine Entscheidung des deutsch-franz. Gem. Schiedsgerichts (Rec. VI p. 246) will auf die allgemeinen Grundsätze des internationalen Privatrechts zurückgehen, da das internationale Gericht sich nicht an die Regeln des nationalen Rechts halten könne.

Ein neues Urteil des deutsch-rumänischen Gem. Schiedsgerichts (vom 30. April 1930, nicht veröffentlicht) sucht eine Lösung in den «raisons objectives d'espèces». Es

sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, die auch das internationale Gericht auf ein bestimmtes nationales Recht als *lex fori* verweisen wollten und dafür z. B. die des Präsidenten des Gerichts vorschlugen. Dieser Gedanke ist etwas merkwürdig. Selbst wenn die einzige *lex fori* des internationalen Gerichts, das internationale Recht, auf das Landesrecht verweisen würde, so doch zweifellos nicht auf das Landesrecht des Staates, dem der Präsident angehört.

Gewöhnlich haben die internationalen Gerichte, sofern sie sich überhaupt mit der Frage beschäftigt und nicht einfach auf den einzelnen Fall die Rechtsregeln, die ihnen am besten zu passen schienen, angewandt haben, auf den Willen der Parteien zurückgegriffen. Sie haben, wenn der Wille nicht ausdrücklich erklärt worden war, die Absicht der Parteien aus den Umständen zu ermitteln gesucht. Diese Entscheidungen müssen als richtig anerkannt werden, wenn man auch eine Ableitung der von den Gerichten angewandten Regeln aus dem Völkerrecht vermißt. Denn da bei Verträgen in allen Landesrechten erste Kollisionsnorm der Parteiwille ist, so konnte auf Grund des Satzes, den wir feststellen zu können glaubten, auch die völkerrechtliche Kollisionsnorm gefunden werden. Selbst wenn die nationalen Gerichte dazu neigen sollten, bei Mangel einer ausdrücklichen Erklärung des Parteiwillens auf eine andere Kollisionsnorm zurückzugreifen, so wird doch das internationale Gericht, soweit in beiden Landesrechten eine übereinstimmende Kollisionsnorm existiert, diese zur Anwendung bringen.

So haben das deutsch-tschechoslowakische Schiedsgericht <sup>22)</sup>, das deutsch-englische Schiedsgericht <sup>23)</sup> und das deutsch-rumänische Schieds-

geht aber wie frühere Urteile desselben Gerichts von der m. E. falschen Voraussetzung aus, daß das TAM keine *lex fori* habe: »L'application du droit international privé présente une difficulté particulière pour les TAM.

*Dépourvus de lex fori*, ils ne peuvent que choisir, suivant leur propre conception juridique, entre les lois nationales en conflit. Si ce choix devait être entièrement libre, la conséquence pratique serait que chaque tribunal mixte suivrait, dans la règle, les indications de la *lex fori* de son président neutre, à laquelle se rallierait au moins l'arbitre du pays dont le ressortissant profiterait de son application. Il en résulterait une divergence automatique dans la pratique des TAM. Leurs arrêts ne seraient que le reflet de la jurisprudence connue des Etats auxquels leurs présidents appartiennent et perdraient toute valeur indépendante comme contribution à l'étude des problèmes du droit international privé.

Il serait, dès lors, désirable que les TAM se laissassent guider, dans leur choix, surtout par des raisons objectives d'espèces. Sans prétendre faire une énumération limitative, on peut indiquer, parmi les raisons qui mériteraient d'être surtout prises en considération: les conclusions unanimes des parties, la concordance du droit international privé des deux Etats intéressés, éventuellement, en matière successorale, la conception de l'Etat où la succession s'est ouverte, enfin, l'opinion internationale.«

<sup>22)</sup> Goldschmiedt c. Marle Frémery & Co., Rec. III, S. 1025; Loy & Marcus c. Etat Allemand u. Deutsch-Ostafrikan. Bank, Rec. V, p. 551, 563.

<sup>23)</sup> Burns Philp & Co. Ltd. v. Norddeutscher Lloyd. Rec. IV, 627, 633.

gericht <sup>24)</sup> das anzuwendende Recht auf Grund des Parteiwillens ermittelt. Am eingehendsten wurde das Problem in der Entscheidung Negreanu besprochen. Es wird erklärt, daß eine *lex fori* für das internationale Gericht nicht vorhanden sei. Die Rechtsprechung der meisten Länder nehme an, daß der Richter in der Regel die *intention présumée* der Parteien feststellen müsse. Dieser Rechtsprechung wolle das Gericht folgen. Was den Weg betrifft, auf dem die Absicht der Parteien festzustellen ist, schließt sich das Gericht dem System des Schweizer Bundesgerichts an <sup>25)</sup>:

»Beaucoup plus logique est le système, généralement suivi par exemple par le Tribunal fédéral suisse, système consistant à inscrire à l'actif de chacun des droits en conflit tout ce qui peut avoir influé sur l'intention des deux parties, ou de l'une d'elles, en faveur de l'application de l'un ou de l'autre droit. Aux éléments d'appréciation déjà discutés, peuvent s'en ajouter beaucoup d'autres tirés de la nature du contrat, des circonstances spéciales de sa conclusion, *de la situation respective des parties*, etc. . . . La solution du TAM. est donc, en définitive, de chercher l'intention présumée des parties, en pesant toutes les circonstances d'espèce . . .«

Die Theorie der Willensautonomie ist zwar angegriffen worden, vor allem mit der Begründung, daß bei Mangel einer ausdrücklichen Erklärung der Parteien häufig ein Wille, irgend ein bestimmtes Recht anzuwenden, gar nicht vorhanden sei. Aus diesem Grunde haben Pillet und Niboyet verlangt, daß beim Fehlen einer ausdrücklichen Erklärung der Parteien die Norm des nationalen Rechts über das anzuwendende Recht zu entscheiden habe. Wenn auch zugegeben werden muß, daß die an der Autonomielehre geübte Kritik in gewissem Umfange zu Recht besteht, so scheint doch für das internationale Gericht, das möglichst nach einer übereinstimmenden Kollisionsnorm suchen muß, der Parteiwille die beste Entscheidungsgrundlage zur Bestimmung des anzuwendenden Rechts zu bieten, jedenfalls dann, wenn ein Schluß auf den Willen der Parteien in Hinsicht auf das anzuwendende Recht möglich ist. So sagt auch Niboyet in seiner Kritik des Urteils Negreanu <sup>26)</sup>:

»Dans presque tous les pays on tient compte de la volonté des parties. Le tribunal arbitral avait certes la faculté de se rallier à l'opinion la plus répandue. Nous avons voulu simplement faire des réserves sur la raison, tirée de l'absence d'une *lex fori*, qu'il en a donnée.«

<sup>24)</sup> P. Negreanu et Fils c. Meyer et Fils, Rec. V, 200, 211. Société Communale des Tramways de Bukarest c. Phönix S. A. Rec. V, 218, 223. Bejan c. Eisenwerk Kaiserslautern, Rec. V, 235, 240.

<sup>25)</sup> Rec. V, 212, 213.

<sup>26)</sup> Revue de Droit International Privé 1927, S. 107.

Selbstverständlich ist es nicht richtig, daß das internationale Gericht keine *lex fori* hat. *Lex fori* ist das internationale Recht, und von ihm aus ist die Kollisionsnorm zu bestimmen.

Schließlich wäre noch auf die Ansicht der Haager Cour hinzuweisen, die in der Entscheidung über die serbischen Anleihen folgendes erklärt <sup>27)</sup>:

»La Cour, saisie d'un différend impliquant la question de savoir, quelle est la loi qui régit les obligations contractuelles dont il s'agit, ne saurait déterminer cette loi qu'en s'inspirant de la nature même de ces obligations et des circonstances qui ont accompagné leur création, sauf à tenir compte également de la volonté exprimée ou présumée des Parties. C'est d'ailleurs ce que semblent devoir faire aussi les tribunaux nationaux en l'absence de règles du droit national relatives à la solution des conflits de loi.«

Ebenso hat die Cour in ihrem Arrêt no. 15 entschieden <sup>28)</sup>. Wenn diese Entscheidung auch richtig ist, so hätte man von der Cour, deren Zuständigkeit in diesem Falle trotz des Kompromisses übrigens recht zweifelhaft ist, doch eine Erklärung darüber erwarten müssen, worauf sie die Anwendung der zunächst doch landesrechtlichen Normen durch ein internationales Gericht gründet. Wenn auch die Anwendung von Landesrecht notwendig war, so war doch zuerst zu entscheiden, welches Landesrecht anzuwenden sei, und das war nur auf Grund einer völkerrechtlichen Norm möglich.

Auch in den Opinions dissidentes zu diesen Entscheidungen wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß der Wille der Parteien maßgebend ist. Es wird nur betont, daß für gewisse Materien die Bestimmung des anzuwendenden Rechts dem Willen der Parteien entzogen sei, wie z. B. in diesem Falle Form und Modus der Zahlung. Doch wird auch hier darauf hingewiesen, daß der Wille der Parteien nicht ausdrücklich erklärt zu sein braucht <sup>29)</sup>: »Cette volonté au point de vue

<sup>27)</sup> Arrêt no. 14; Rec. des Arrêts Série A No. 20/21, S. 41.

<sup>28)</sup> Rec. des Arrêts, Série A No. 20/21, S. 121.

<sup>29)</sup> Opinion dissidente de M. de Bustamante, Recueil des Arrêts Série A, No. 20/21, S. 53; vgl. auch die Opinion dissidente desselben zu Arrêt No. 15 a. a. O. S. 130: »Les règles de droit international privé qu'il faut en principe chercher sont celles qui se réfèrent d'une part à la loi applicable aux contrats, et d'autre part aux modalités des paiements et à la monnaie employée dans ces paiements. Quant au premier problème, il y a un consentement universel sur l'autonomie de la volonté, mais dans ce cas, comme dans bien d'autres les Parties ont gardé silence sur la loi applicable, et il n'est pas même possible d'arriver à l'interprétation de leur volonté. Il faut donc se servir des présomptions...«; ebenso Opinion dissidente de M. Pessôa, Recueil des Arrêts No. 20/21, Arrêt No. 14 S. 70/71: »Or, c'est une règle de droit consacrée par la généralité des législations que celle qui se trouve dans l'article 1156 du Code civil français, et en vertu de laquelle, dans l'interprétation des contrats, on doit rechercher quelle a été la commune intention des Parties plutôt que s'arrêter au sens littéral des termes«. Comme nous l'avons fait sentir

de l'élection de la loi applicable peut être expresse ou tacite, ou présumée«. Sowohl von der Cour wie von den Gemischten Schiedsgerichten wird also als allgemeine Regel aufgefaßt, daß im Zweifel für das anzuwendende Recht der Wille der Parteien maßgebend ist.

Welche Umstände spielen nun eine Rolle, um beim Fehlen einer ausdrücklichen Erklärung diesen Willen festzustellen? Hier wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Stellung einer Partei gegenüber der anderen, ihre überragende Bedeutung, ein wesentliches Merkmal sein könne. So nennt das Urteil Negreanu als Kriterium die »situation respective des parties«. Auf dieses Kriterium treffen wir auch in der Literatur, so bei Valéry<sup>30)</sup>: »Il arrive parfois que dans la formation d'un contrat l'une des parties joue un rôle prépondérant... En pareil cas il est clair que la partie qui a joué ce rôle prépondérant a entendu assujettir le contrat à la loi qui la régit« ... und bei Weiß<sup>31)</sup>, der ebenfalls als Kriterium »la situation particulière de l'une des parties« nennt.

Wenden wir nun diese Grundsätze an auf die Fälle, in denen ein Staat Vertragsteil ist, so müssen wir auch dann, wenn das anzuwendende Recht nicht ausdrücklich bestimmt wurde, dem grundsätzlichen Übergewicht des Staates und seiner überragenden Bedeutung gegenüber einem privaten Ausländer Rechnung tragen: der Staat, der mit einem Ausländer Verträge abschließt, wird grundsätzlich nicht den Willen haben, sich einer fremden Rechtsordnung zu unterwerfen. Auf der anderen Seite wird der Ausländer, der ja gegen den Staat nur vor dessen Gerichten klagen kann, grundsätzlich sich dem Recht dieses Staates unterwerfen. Er wird sich des Übergewichts des Vertragspartners bewußt sein und er muß, wenn er mit einem Staate abschließt, auch damit einverstanden sein, daß dessen Recht Anwendung findet. Daher muß man annehmen, daß in diesen Fällen als Parteiwille das Recht des kontrahierenden Staates zu unterstellen ist, sofern sich nicht unzweideutig ergibt, daß der Staat sich dem fremden Recht unterwerfen wollte. Diese Annahme wird gewöhnlich nur dann möglich sein, wenn er sich auch der fremden Gerichtsbarkeit unterworfen hat. In der Regel wird also die Zuweisung an die Rechtsordnung des kontrahierenden Staates bei Berücksichtigung der gegebenen Umstände richtig sein und dem Parteiwillen entsprechen. So wird auch, wenn als Kriterium für die Bestimmung des anzuwendenden Rechts die situation particulière einer der Parteien genannt wird, gewöhnlich der Staat in seiner Eigenschaft als Vertragspartner als Beispiel genannt<sup>32)</sup>.

dès le commencement, ce n'est pas la signification littérale des termes des contrats serbes qui doit être prise en considération pour bien juger l'affaire, mais l'intention des Parties«...

<sup>30)</sup> Valéry, Manuel de Droit International Privé 1914, S. 983.

<sup>31)</sup> Weiß, Traité de Droit International Privé, Bd. 4, II, S. 353.

<sup>32)</sup> Vgl. Valéry a. a. O. S. 983; Weiß a. a. O. S. 353 Anm. 2.

Rechtsprechung und Gesetzgebung verschiedener Länder gelangen zu demselben Ergebnis. So läßt die französische Rechtsprechung bei Verträgen, die ein Ausländer mit dem französischen Staat oder ein Franzose mit einem ausländischen Staat abschließt, auch dann, wenn sie nicht auf dem Gebiet dieses Staates abgeschlossen sind, dessen Recht zur Anwendung kommen. In den Urteilen wird überall vorausgesetzt, daß der Staat Verträge unter der Herrschaft seiner eigenen Gesetze abschließt. Für die andere Partei wird ohne weiteres Unterwerfung unter diese Gesetze unterstellt. In diesem Sinne sagt ein neueres Urteil:

»Mais attendu qu'il est de principe qu'un Etat est justiciable d'aucun tribunal étranger non seulement à raison des actes accomplis dans l'exercice de sa souveraineté, mais aussi des contrats passés par lui-même en dehors de son territoire et avec des étrangers; que par suite toute personne qui contracte un engagement avec un Etat étranger se soumet par là-même à la juridiction de cet Etat; Attendu que c'est donc bien la loi française qui doit être appliquée en l'espèce (33).

Dasselbe Prinzip ist im polnischen Gesetz über internationales Privatrecht vom 2. August 1926 verwirklicht worden (34). Nach diesem Gesetz findet bei Verträgen mit Staaten das Recht des kontrahierenden Staates Anwendung (vom Recht des Sitzes der Behörde ist deshalb die Rede, weil in den verschiedenen Teilen Polens verschiedenes Recht gilt). Artikel 8 lautet:

»Haben die Parteien das anzuwendende Recht nicht bezeichnet, so ist anzuwenden: . . . (Ziffer 4): bei Werk-, Arbeits-, Bau- und Lieferungsverträgen mit dem Staat das an dem Sitz der mitwirkenden Behörde geltende Recht und bei Verträgen, die mit anderen öffentlichen Körperschaften abgeschlossen werden, das an dem Sitz derselben geltende Recht (35).

33) Tribunal civil de la Seine, 1<sup>er</sup> juin 1926; Clunet 1927 S. 400.

In früheren Urteilen heißt es (Cour de Cassation, 22. 1. 49 Dalloz 1849 I, p. 5):

»Avec quelque personne qu'un Etat traite, cette personne, par le seul fait de l'engagement qu'elle contracte, se soumet aux lois, au mode de comptabilité et à la juridiction administrative ou judiciaire de cet Etat.«

Tribunal de la Seine 3 mars 1875, Sirey 71—75 S. 404:

»Attendu en droit qu'il est de principe que toute personne privée qui traite avec un Etat se soumet par le seul fait de l'engagement qu'elle contracte aux lois et à la juridiction de cet Etat....

Attendu que par une conséquence nécessaire tout Etat qui traite pour les intérêts de son gouvernement avec un citoyen français est présumé de traiter sous l'empire de ses lois.»

Ähnlich haben in früherer Zeit die belgischen Gerichte entschieden: Cour d'Appel de Bruxelles 30. 12. 1840. (Pasicrisie belge, 1841 II, p. 52.)

34) Ostrecht, 1926, S. 1090.

35) Ähnlich der tschechoslowakische Entwurf für ein Gesetz über internationales Privatrecht, § 23 Ziff. 2.

Im gleichen Sinne hat sich die Haager Cour in den schon genannten Arrêts 14 und 15 ausgesprochen <sup>36)</sup>:

»Seule la personne de l'emprunteur est fixée; c'est dans l'espèce un Etat souverain, qui ne peut être présumé avoir soumis la substance de sa dette et la validité des engagements pris par lui à ce sujet, à une loi autre que sa loi propre . . .

»Pour admettre que l'Etat emprunteur ait voulu se référer à une autre loi que la sienne en ce qui concerne la substance de sa dette et la validité des clauses stipulées à ce sujet, il aurait fallu, si non une stipulation expresse à cet effet, du moins des circonstances qui, d'une manière irréfutable, démontrassent que telle avait été son intention . . .«

Die Cour geht also von denselben Gedankengängen aus, die wir auch in dem nationalen Recht gefunden haben, und erklärt in eindeutiger Weise, daß das Recht des kontrahierenden Staates Anwendung zu finden habe, sofern nicht aus den Umständen unwiderleglich auf einen anderen Willen der Parteien geschlossen werden kann. Da dieser Grundsatz eine den Landesrechten gemeinsame Kollisionsnorm ist, und ein Völkerrechtssatz anzunehmen ist, nach dem eine solche übereinstimmende Norm auch völkerrechtlich zur Bestimmung des anwendbaren Rechts dienen kann, so war die Cour berechtigt, auf diesen Grundsatz zurückzugreifen.

III. Es war unser Bestreben, allgemeine Regeln zu finden, die das anzuwendende Recht bestimmen lassen, wenn ein Staat Vertrags- teil ist. Wir setzten voraus, daß diese Regeln auch bei der occupatio bellica Anwendung finden. Daß dies der Fall ist, ja daß sogar die Rechtsverhältnisse bei der occupatio bellica die Aufrechterhaltung dieser Regeln unbedingt verlangen, und daß ein Verzicht auf die Rechte des Staates hier weit schwerer denkbar ist als im friedlichen Verkehr, ergibt sich aus der völkerrechtlichen Stellung des Okkupanten.

Der Okkupant übernimmt die Verwaltung des besetzten Gebietes kraft eigenen Rechts und im eigenen Namen, auch dann, wenn er im Interesse des besetzten Gebietes handelt. Sein Recht ist also kein abgeleitetes, sondern ein ursprüngliches Recht, das durch die Tatsache der Besetzung entsteht. Die Staatsgewalt des Okkupanten tritt an die Stelle der fremden, die durch die Besetzung ausgeschaltet wird <sup>37)</sup>. Der Okkupant handelt in keinem Falle als Vertreter oder etwa als

<sup>36)</sup> Recueil des Arrêts Série A, No. 20/21, S. 42, 121 f.

<sup>37)</sup> Entscheidung des Reichsgerichts vom 26. VII. 1915 (IV D 407/15) (nicht veröffentlicht): »Dagegen tritt tatsächlich, soweit die Besetzung reicht, die eigene Staatsgewalt des vorgerückten Staates an Stelle der fremden, welche wegen tatsächlicher Unmöglichkeit ihrer Entfaltung ausgeschaltet ist«; ebenso RG 17. Nov. 1924 (IV 263/24) und 22. März 1917 Leipziger Zeitschrift 1917, Sp. 985.

negotiorum gestor für die bisherige Staatsgewalt<sup>38)</sup>. Diese ist für die Zeit der Besetzung suspendiert<sup>39)</sup>. Spricht auch eine Vermutung dafür, daß die Akte des die Staatsgewalt ausübenden Okkupanten öffentlich-rechtlicher Natur sind<sup>40)</sup>, so werden doch häufig, vor allem bei länger dauernder Besetzung, Privatrechtsverhältnisse zwischen ihm und den Einwohnern des besetzten Gebietes entstehen. Was hat dann für die Zuständigkeit der Gerichte und das anzuwendende Recht zu gelten?

1. Die Gesetze des besetzten Gebietes gelten nach Art. 43 der Haager Landkriegsordnung »sauf empêchement absolu« fort. Der Zwang des Krieges, die öffentliche Sicherheit und das Wohl der Bevölkerung können Änderungen fordern<sup>41)</sup>. So macht ein Urteil des deutsch-belgischen Gemischten Schiedsgerichts<sup>42)</sup> die Zulässigkeit einer Änderung der Gesetzgebung davon abhängig, ob sie im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung notwendig ist.

Der Art. 43 ist dazu bestimmt, die Bürger des besetzten Landes zu schützen. An den rechtlichen Beziehungen, die zwischen ihnen bestehen, soll möglichst nichts geändert werden. Selbstverständlich aber soll damit nicht gesagt werden, daß der Okkupant, der im fremden

<sup>38)</sup> Vgl. Entsch. d. Reichsgerichts v. 28. Nov. 1923 (RGZ. 103, S. 231): »... Die besetzende Macht übt in den feindlichen Gebieten die Staatsgewalt des verdrängten Staates in vollem Umfang, auch mit der Gesetzgebungsbefugnis und zwar kraft eigener Machtvollkommenheit im eigenen Interesse, zugleich aber auch zum Schutze der Bevölkerung des besetzten Gebietes aus«. Vgl. auch Entsch. des rumän. Tribunal von Ilfov v. 30. Juni 1917 (Ostrecht 1925, S. 817 f.), in der gesagt wird, daß die vom Okkupanten für die verschiedenen Ministerien eingesetzten Geschäftsführer die Verpflichtungen der Besatzungsmacht, und nicht die des besetzten Staates erfüllen. Allerdings wird die feindliche Staatsgewalt der Ausübung nach *tatsächlich* ausgeschaltet, an ihre Stelle tritt für die Dauer und den Bereich der Besetzung diejenige des besetzenden Staates.

<sup>39)</sup> Vgl. hierzu F. Scholz, Privateigentum im besetzten und unbesetzten Feindesland Berlin 1919, S. 4. — Pellet, Le droit de la guerre, Paris 1893, S. 196. — Pradier-Fodéré, Traité de droit international, Paris, 1885, 7, S. 697. — Fauchille, Traité de droit international public, Paris, 1922—26, Bd. 2, S. 215.

<sup>40)</sup> Über die Scheidung der privatrechtlichen von den öffentlich-rechtlichen Tatbeständen und die hierauf bezüglichen Entscheidungen der Gemischten Schiedsgerichte s. S. 86 ff.

<sup>41)</sup> Nach einem Urteil des obersten polnischen Gerichts vom 14. November 1924 (Zeitschrift für Völkerrecht 1927, S. 412) ist die Änderung prozessualer Normen möglich, nicht dagegen der Normen des materiellen Rechts. Diese Auslegung des Art. 43 kann nicht anerkannt werden. Richtiger erscheint sie in einer Entscheidung der belgischen Cour de Cassation vom 29. Juli 1919 (Pasicrisie belge, 1919, I, p. 199), wonach Änderungen zulässig sind bei einer »mesure pour rétablir et assurer la vie publique dans le territoire occupé«. Vgl. auch die bei Wunderlich, Der belgische Justizstreik, Berlin 1930, S. 15 ff. zitierte Literatur, und ein Urteil der Cour d'Athènes aus dem Jahre 1928 Clunet 1929, S. 1189 ff.

<sup>42)</sup> Tribunal Arbitral Mixte germano-belge, Ville d'Anvers c. Etat Allemand, Rec. V, p. 716.

Land die Staatsgewalt kraft eigenen Rechts ausübt, sich dem fremden Gesetz unterwirft. Aus dem Zweck des Art. 43 ergibt sich, daß er über die privatrechtlichen Beziehungen der Bürger des besetzten Gebiets zum Okkupanten nichts aussagen wollte. Die alten Gerichte setzen ihre Tätigkeit fort, um die Rechtssicherheit weiterhin zu gewährleisten. Sie sprechen Recht nicht im Namen des besetzenden Staates, sondern im Namen des Souveräns, der sie eingesetzt hat. Diese Grundsätze werden in der Literatur klar ausgesprochen<sup>43)</sup>.

Da die Gerichte im Namen des alten Souveräns weiter Recht sprechen, so kann der besetzende Staat, ebenso wenig wie im freidlichen Verkehr, ihrer Gerichtsbarkeit unterworfen sein. Er steht ihnen grundsätzlich nicht anders gegenüber, als wenn er von einem Bürger des besetzten Gebiets vor dessen Gerichten mit einer Klage aus einem im Frieden geschlossenen Verträge belangt würde. Eine solche Klage müßte das Gericht wegen Unzuständigkeit abweisen<sup>44)</sup>.

Die Stellung des Okkupanten im besetzten Land und die kriegerischen Zwecke, die er dort verfolgt, verlangen noch gebieterischer eine Anerkennung der Immunität. Wenn der Grundsatz der Immunität auf praktischen Bedürfnissen beruht, so sind diese hier unbedingt anzuerkennen, selbst wenn für den friedlichen Verkehr an der Notwendigkeit der Immunität gezweifelt wird. Es ist undenkbar, daß der Okkupant vor den noch im Namen des alten Souveräns Recht sprechenden Gerichten des besetzten Landes verklagt werden kann. Der besetzende Staat wird deren Gerichtsbarkeit praktisch immer ausschließen, wie

43) Guelle, Précis des lois de la guerre Paris 1884, II p. 18: »De ces principes nous devons conclure que les tribunaux des pays restent compétents pour statuer sur les contestations qui peuvent s'élever *entre les nationaux*«. Pradier-Fodéré a. a. O., VII, p. 821: »Il faut rappeler, . . . qu'il ne change rien aux rapports légaux dont les citoyens sont tenus les uns à l'égard des autres . . . que les magistrats qui sont chargés d'administrer la justice n'agissent qu'au nom de cette souveraineté, dont ils sont les représentants et les agents«. Mérignhac, Le droit des gens et la guerre 1914: »L'occupant conservera les tribunaux locaux qui rendront la justice au nom du souverain qui les a institué«. Ähnlich Brenet, France et Allemagne 1870/71, Paris 1902, p. 184; Fauchille a. a. O. Bd. 2 S. 224. Im Gegensatz hierzu war auf russischer Seite bei Besetzung Galiziens während des Weltkrieges verlangt worden, daß die österreichischen Gerichte nicht mehr im Namen ihres Souveräns Recht sprechen. Dazu bemerkt Cybichowsky im Gegensatz zur herrschenden Meinung in »Die Besetzung Lembergs im Kriege 1914/15«, Niemeyer's Zeitschrift, Bd. 26, S. 448: »Der Besetzende hat die Gerichte ihres Amtes walten zu lassen und kann verlangen, daß sie nicht im Namen der bisherigen Staatsgewalt tätig sind. Die legitime Gewalt ist aus dem Lande verdrängt, und es herrscht tatsächlich der Besetzende, der ein erhebliches Interesse hat, daß die Gerichte dem neuen Zustand Rechnung tragen. Würden die Urteile wie bisher im Namen des rechtmäßigen Herrschers ergehen, wäre die Tatsache der Besetzung als unerheblich und unbeachtlich gekennzeichnet«. Ähnlich Wunderlich a. a. O. S. 49; vgl. auch die ebd. S. 38 ff. zitierte Literatur.

44) Selbst der belgische Staat hat sich im Gegensatz z. Rechtsprechung seiner Gerichte auf die Immunität berufen (s. Anm. 15).

sie auch bisher nie anerkannt wurde. Ganz eindeutig wurde dieser Standpunkt von einem französischen Gericht während des 70er Krieges vertreten:

»Un Etat étranger ne peut être cité devant un tribunal français en la personne même de ses agents même pour l'exécution d'une convention conclue dans le ressort de ce tribunal«<sup>45)</sup>.

2. Eine Unterwerfung des Okkupanten unter die fremden Gerichte ist also schon nach den allgemeinen Grundsätzen, um so mehr auf Grund seiner völkerrechtlichen Stellung, ausgeschlossen. Ebenso wenig wird eine Unterwerfung des besetzenden Staates unter das fremde Recht für die von ihm mit der Bevölkerung des besetzten Gebiets abgeschlossenen Verträge anzunehmen sein. Wenn schon in friedlichen Verhältnissen in den Fällen, in denen der Staat innerhalb eines fremden Rechtsgebiets und im Bereich einer fremden Staatsgewalt Verträge abschließt, auf die hieraus entstehenden privatrechtlichen Verhältnisse grundsätzlich das Recht dieses Staates anzuwenden ist, muß dies im Kriegsfall in verstärktem Maß für den Okkupanten gelten. Er befindet sich auch hier in einem fremden Rechtsgebiet, übt darin aber selbst kraft eigenen Rechts die Staatsgewalt aus. Er übt sie aus nicht als Vertreter der fremden Staatsgewalt, sondern im Interesse der Kriegführung. Die von ihm vorgenommenen Akte werden immer in erster Linie diesem Zwecke dienen. Handelt es sich unzweideutig um rein privatrechtliche Verträge, so ist jedenfalls in der Regel anzunehmen, daß er mit dem Willen handelt, sein eigenes Recht in Anwendung zu bringen.

Bei der Feststellung des Parteiwillens müssen die besonderen Umstände des einzelnen Falles berücksichtigt werden. Als ein solcher Umstand wurde das dem Staate zukommende Übergewicht genannt, das ja zweifellos auch dann besteht, wenn er in seiner Eigenschaft als *personne privée* handelt. Dasselbe gilt naturgemäß für den Okkupanten. Hier ist das Übergewicht des Staates noch dadurch verstärkt, daß er nicht im Bereich einer fremden Staatsgewalt handelt, sondern in einem Gebiete, in dem er sie selbst ausübt. Wie in der Regel der Okkupant sein eigenes Recht wird in Anwendung bringen wollen, wird man auf der anderen Seite annehmen können, daß der mit dem fremden Staat abschließende Bürger des besetzten Gebiets sich dem Recht des Okkupanten unterwirft, wenn er mit ihm Verträge abschließt. Er ist sich der beherrschenden Stellung des Okkupanten bewußt. Für eine solche Entscheidung der Frage spricht auch die Tatsache, daß nicht die Gerichte des besetzten Landes, sondern die Gerichte des Okkupanten in Streitigkeiten, die aus solchen Verträgen entstehen, entscheiden,

<sup>45)</sup> Dalloz, 1871 II p. 208 (es handelt sich um einen Vertrag mit dem deutschen Armeeverpflegungs-Konsortium, der während der Besetzung 1870 abgeschlossen wurde).

und daß der mit dem fremden Staat kontrahierende Bürger sich darüber klar sein muß, daß er hier seine eigenen Gerichte nicht anrufen kann.

In diesem Sinn hat sich das Tribunal Civil de la Seine <sup>46)</sup> ausgesprochen, als es sich um eine Streitigkeit wegen der Miete eines Hauses in der Türkei handelte, das vom französischen Admiral, Kommandeur der Division der »bases d'Orient« als Vertreter des französischen Staates während der Besetzung gemietet worden war.

Auch das Reichsgericht hat zu dieser Frage Stellung genommen und seine Meinung klar ausgesprochen <sup>47)</sup>:

»Ein Staat, der während eines Krieges feindliches Gebiet besetzt hält und dort durch seine zuständigen Organe mit der eingessenen Bevölkerung über Ankauf und Lieferung von Waren Verträge schließt, wird im allgemeinen nicht die Absicht haben, sich hinsichtlich dieser Verträge dem Privatrecht des besetzten Gebietes zu unterwerfen, vielmehr darauf sein eigenes Recht anwenden wollen, und diese Sachlage wird regelmäßig auch von dem anderen Vertragsteil nicht verkannt werden.«

Der Staat, der im besetzten Land eine Verwaltung einrichtet, wird diese nach heimatlichen Grundsätzen führen und wird, wenn er für die Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte Verträge abschließt, diese auch dem heimatlichen Recht unterstellen wollen, ebenso wie er sich nur den heimatlichen Gerichten unterstellt. Nur dann können wir anders entscheiden, wenn der besetzende Staat sich ausdrücklich dem fremden Recht unterworfen hat oder wenn es sich im Einzelfall aus den Umständen unzweideutig ergibt, daß er nach fremdem Recht abschließen wollte. Soviel kann bestimmt gesagt werden, daß in allen Fällen, in denen die kriegerischen Interessen des Okkupanten direkt oder indirekt berührt werden, das fremde Recht nicht zur Anwendung kommen kann. Beim Fehlen einer Erklärung wird ein anders gerichteter Parteiwille nur dann zu vermuten sein, wenn der Okkupant zur Fortführung der Geschäfte der alten Verwaltung tätig wird, und er sich im Rahmen der Kompetenz der Behörden des besetzten Staates hält, so wie diese durch das Recht des besetzten Staates bestimmt wird. Diese Vermutung gilt aber nur dann, wenn kriegerische Interessen nicht in Frage stehen. In der schon genannten Entscheidung nennt das Reichsgericht als Gründe, die die Vermutung nicht durchgreifen lassen, daß die Parteien die Anwendung des Rechts des Okkupanten gewollt haben:

». . . weil das betreffende Geschäft offenbar sachdienlicher oder für die Besatzungsbehörden praktischer oder vorteilhafter nach dem Recht des besetzten Gebiets abzuwickeln ist, oder weil aus bestimmten anderen Gründen die Anwendung jenes Rechts als gegeben und dem Willen der Vertragsteile entsprechend erscheint«.

<sup>46)</sup> Vgl. S. 101 Anm. 33.

<sup>47)</sup> Entscheidung vom 22. April 1922, JW. 1922, S. 1324.

In der Literatur ist gewöhnlich nicht erkannt worden, wie häufig die Fälle eintreten können, in denen die Frage wichtig wird. Die von den Schriftstellern entwickelten Grundsätze würden, wenn wir sie auf das hier interessierende Problem anwenden, eine Unterstellung unter das fremde Recht nicht zulassen. Gewöhnlich wird nur allgemein erwähnt, daß der Okkupant unter seinem eigenen Recht stehe, ohne daß ein Unterschied gemacht würde zwischen dem besetzenden Staat selbst und der Besatzungsarmee. Auch dort, wo deren Exterritorialität nicht anerkannt wird, wird aus der völkerrechtlichen Stellung des Okkupanten gefolgert, daß er nur seinem eigenen Recht unterstehe. So sagt v. Bar<sup>48</sup>:

»Die Armee, welche ein feindliches Territorium okkupiert, ist selbstverständlich auch in Ansehung aller einzelnen zu den Truppen gehörigen Personen nur ihren heimatlichen Gesetzen und ihren Gerichten unterworfen. Das, was für die Armee gilt, gilt natürlich in verstärktem Maße für den besetzenden Staat selbst.«

Nach angelsächsischer Auffassung ist es von vornherein deutlich, daß das Recht des besetzenden Staates zur Anwendung kommt. Da das angelsächsische Recht die Fiskustheorie nicht kennt und den Staat daher nie als Privatperson ansieht, ist eine Unterwerfung unter fremde Gerichte und ebenso unter eine fremde Rechtsordnung undenkbar, vollends in dem Lande, in dem der Staat selbst die Staatsgewalt ausübt<sup>49</sup>).

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß eine Unterwerfung unter die fremden Gerichte nicht anzunehmen ist, sofern sie nicht ausdrücklich erklärt wurde, und daß das fremde Recht grundsätzlich nicht anwendbar ist, es sei denn, daß es unzweideutig aus dem Willen der Parteien, d. h. vor allem aus dem Willen des besetzenden Staates zu schließen ist. Diese Grundsätze kamen auch während des Krieges und nach dem Kriege sowohl in den von Deutschland besetzten Gebieten als auch in den von den alliierten Truppen besetzten Ländern zur Anwendung. Wie die Verhältnisse in dieser Zeit von den besetzenden Staaten praktisch geregelt wurden, wird später noch berührt werden. An dieser Stelle müssen wir auf die Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte eingehen, die sich verschiedentlich mit Rechtsstreitigkeiten zu befassen

<sup>48</sup>) Lehrbuch des internationalen Privatrechts, II S. 350. Ähnlich Hölken, Die Okkupationsarmee und das Recht im besetzten Gebiet, 1917, S. 42. Er sagt, daß nicht das Recht des Erfüllungsortes gelte: »Denn einmal ist das Deutsche Reich ja extritorial, unterliegt also nicht der Gerichtsbarkeit des fremden Staates, dann aber läßt es sich auch nicht mit dem natürlichen Rechtsgefühl vereinigen, wenn hier ein anderes Recht als das deutsche zur Anwendung käme.«

Valéry, Droit International Privé, S. 101: »Toute force armée représente... l'Etat, dont elle est une émanation. Ce serait donc porter atteinte à la souveraineté de cet Etat que de la soumettre aux lois d'une autre puissance.«

<sup>49</sup>) Vgl. Moore, International Law, Bd. 7, S. 257 ff.

sie die Frage entscheiden, nach welchem Recht die Verträge behandelt werden müßten. Tatsächlich waren sie sich über die Bedeutung der Frage nicht im klaren und sind daher gar nicht näher darauf eingegangen. Es sind im wesentlichen vier Urteile, die wir hier erwähnen müssen: Gwirzmann <sup>51)</sup>, Milaire <sup>52)</sup>, Kosmolowski <sup>53)</sup> und Compagnie des Chemins de fer du Nord <sup>54)</sup>.

Im Falle Gwirzmann handelte es sich um Heereslieferungen. Daher lag der Gedanke nahe, daß eine Requisition von seiten der deutschen Behörden vorliege, die nur in Form eines privatrechtlichen Vertrages erhoben wurde. Diese Auslegung ist aber vom Schiedsgericht zurückwiesen worden. Es erklärte das Geschäft für einen Kaufvertrag, auf den polnisches Recht anzuwenden sei. Dies wird folgendermaßen begründet:

«Mais il convient d'observer à cet égard qu'en l'espèce l'on a affaire non pas à des actes de l'autorité faisant usage de la puissance publique, mais bien à un contrat de droit privé. En faisant un contrat de ce genre, l'Etat accepte l'application du droit privé et assume la situation juridique d'un particulier. Pour écarter cette constatation, il faudrait qu'en vertu de prescriptions spéciales en vigueur à l'époque sur territoire polonais les achats ainsi faits pour compte du gouvernement allemand aient été soustraits au droit commun et placé au su du vendeur sous un régime juridique spécial auquel ce dernier eût été soumis.

Pareille situation ne se présente pas en l'espèce. Le marché passé en octobre-novembre 1918 est un contrat tombant sous l'appli-

Staaten haben. Es ist nun ohne weiteres klar, daß aus Art. 304 b II eine Unterwerfung des Deutschen Staates unter die Gerichtsbarkeit der Schiedsgerichte nicht geschlossen werden kann.

Wir sind daher der Ansicht, daß die Unterwerfung des deutschen Staates unter die Gerichtsbarkeit der Gemischten Schiedsgerichte für Vertragsklagen im Art. 304 b II unbedingt besonders hätte erwähnt werden müssen. In diesem Sinne hat sich auch das Reichsgericht ausgesprochen: »Den allgemeinen Regeln des Völkerrechts würde es daher widersprechen, wenn Ansprüche gegen das Deutsche Reich oder seine ehemaligen Bundesstaaten vor anderen als deutschen Gerichten verfolgbar sein sollten. Daß mit diesen völkerrechtlichen Anschauungen der Versailler Vertrag gegenüber dem Deutschen Reiche oder den Bundesstaaten brechen wollte, geht aus dem Art. 304 b nicht ohne weiteres hervor.« (Entscheidung des Reichsgerichts vom 16. April 1924. RGZ. 108, S. 50.) Daß das hier Gesagte mindestens im gleichen Maße für die mit der *Occupatio bellica* zusammenhängenden Fälle gilt, haben wir oben zu zeigen versucht.

<sup>51)</sup> Gwirzmann c. E. A. TAM. germano-polonais, 16. VII. 27. Rec. VII, p. 732.

<sup>52)</sup> Milaire c. E. Allem. TAM. germano-belge 13. I. 23. Rec. II, p. 715; ebenso gelagert die Fälle Snauvaert c. E. A. TAM. germano-belge Rec. II, p. 721 und Beckers c. E. A. TAM. germano-belge Rec. IV, p. 81.

<sup>53)</sup> Kosmolowski c. E. A. TAM. germano-polonais 28. VI. 28, Cause 1371, nicht veröffentlicht.

<sup>54)</sup> Compagnie des Chemins de fer du Nord c. E. A. TAM. franco-allemand 8. IV. 29. Sect. III, Cause 974 (veröffentlicht in Band I Teil II S. 111 dieser Zeitschrift).

hatten, die aus den während der Besetzung herrschenden Verhältnissen entstanden waren.

IV. Die Gemischten Schiedsgerichte haben ihre Zuständigkeit in den Fällen, in denen der Staat mit den Bewohnern des besetzten Gebietes privatrechtliche Verträge abgeschlossen hat, auf Art. 304 b II V.V. gegründet<sup>50)</sup>. Nachdem dieselbe von ihnen bejaht wurde, mußten

<sup>50)</sup> Die Zuständigkeit der Gemischten Schiedsgerichte muß bezweifelt werden. Auf Grund des Artikels 304 b II gehören Rechtsstreitigkeiten aus Verträgen, die deutsche Staatsangehörige vor Inkrafttreten des Versailler Vertrages mit Angehörigen der alliierten Mächte abgeschlossen haben, zu der Zuständigkeit der Schiedsgerichte. In den Entscheidungen der Schiedsgerichte wird nun die These vertreten, daß das Deutsche Reich bzw. die deutschen Staaten, wenn sie in ihrer Eigenschaft als «*personne privée*» handeln, zu den *ressortissants allemands* zu zählen seien (vgl. Dtsch.-frz. Sch. G. Renand c. Reich, Rec. II, 551; frz.-bulg. Sch. G. Brun c. E. Bulgare, Rec. I, 789; Dtsch.-belg. Sch. G. De Joncker c. Et. Allem. Rec. II, 221; de Petit c. Bergwerksdirektion Recklingshausen Rec. II, 544. Milaire c. Et. Allem. Rec. II, 715. Dtsch.-griech. Sch. G. Gouv. Hellénique c. Vulkan-Werke Rec. V, 887.) Diese Auffassung stützt sich u. a. darauf, daß in der Anlage zu Sect. V, § 2 litt. e unter den Verträgen, die nicht annulliert werden, auch Verträge mit dem Staat und öffentlichen Körperschaften aufgezählt werden. Ob man sich für die Auslegung einer Bestimmung der Sect. VI auf eine Bestimmung der Sect. V stützen kann, erscheint recht zweifelhaft. Die Aufzählung an der genannten Stelle, an der es sich um eine ganz andere Frage handelt, vermag nichts über die Bedeutung des Art. 304 b II auszusagen. Beschränken wir uns aber auf diese Bestimmung, so erscheint eine Auslegung, wie wir sie in der Rechtsprechung der Schiedsgerichte finden, allein aus ihrem Wortlaut recht bedenklich. Doch stehen wir hier einer ständigen Rechtsprechung gegenüber, die verständlich wird aus dem — allerdings verfehlten — Bestreben der Schiedsgerichte, die Lücken des Vertragstextes durch eine etwas weitgehende Auslegung auszufüllen.

Aber es sei betont, daß man bei unbefangener Auslegung kaum den Staat selbst als Staatsangehörigen bezeichnen wird. (Vgl. hierzu die Entscheidung des Tribunal Civil de la Seine vom 1. Juni 1926, Clunet 1927 S. 400 ff., in der die Anwendbarkeit des Art. 58 des Vertrags von Lausanne auf den Staat für nicht möglich erklärt wird, da derselbe von «*ressortissants (y compris les personnes morales)*» spricht: «*Mais, attendu que le contrat n'a pas été conclu entre ressortissants français et turcs, l'une des parties contractantes étant l'amiral français, commandant la division navale, représentant l'Etat français*»). Soll ein Staat verpflichtet sein, vor anderen als seinen eigenen Gerichten Recht zu nehmen, so ist, wie wir gezeigt haben, eine ausdrückliche Unterwerfung notwendig. Sofern nicht im Einzelfalle ein Verzicht auf die Immunität ausgesprochen ist, muß er vertraglich bedungen sein, da sonst der völkerrechtliche Grundsatz der Immunität von den Gerichten zu beachten ist. Daß die Verfasser des VV. dieser Ansicht waren, ergibt sich auch aus dem Vertrage selbst. In Art. 281 hat Deutschland für den Fall, daß es sich in der Zukunft dem internationalen Handel widme, auf seine Souveränitätsrechte, d. h. vor allem auf die Immunität vor fremden Gerichten Verzicht leisten müssen. Selbstverständlich ist eine Unterwerfung auch den Gemischten Schiedsgerichten gegenüber notwendig, vor allem, soweit sie auf Grund von Art. 304 b II zuständig sind. Denn es ist zu beachten, daß die Gemischten Schiedsgerichte auf Grund dieser Zuständigkeitsnorm keine internationalen Gerichte im wahren Sinne des Wortes sind; nur deswegen haben sie einen internationalen Charakter, weil sie ihrer Zusammensetzung nach international sind und ihre Entscheidungen Rechtskraft innerhalb des Gebietes der an den Schiedsgerichten beteiligten

cation de l'article 304 b, alinéa 2 du Traité de paix, et l'Etat allemand, partie à ce contrat, ne peut pas exciper de sa qualité pour être exempté de l'application des lois qui régissent ledit contrat.»

Hiermit wird das eigentliche Problem vollkommen übersehen. Aus der Tatsache, daß Privatrecht anzuwenden ist, ergibt sich keineswegs die Anwendung polnischen Privatrechts. Die Begründung, daß das Geschäft auf polnischem Boden abgeschlossen wurde, ist vollkommen ungenügend. Selbst wenn sowohl der *locus contractus* wie der *locus solutionis* auf polnischem Gebiet liegen, so war doch die erste und beiden Rechten gemeinsame Kollisionsnorm der Parteiwille, dessen Feststellung notwendig und auch möglich gewesen wäre. Dies war umso notwendiger, als nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann, daß ein Staat sich dem fremden Recht unterstellen will. Es hätte also festgestellt werden müssen, daß nach dem Parteiwillen polnisches Recht auf den Vertrag angewandt werden sollte. Von dem Parteiwillen wird aber kein Wort gesagt. Und doch hat dasselbe Gericht in einem anderen Falle den Willen der Parteien für maßgebend erklärt, indem es ausführte 55):

«Attendu que les parties sont d'accord que ce contrat est régi par le droit allemand et qu'en effet il est évident que d'après les circonstances existant lors de la conclusion du contrat elles n'ont pu songer à l'application d'une autre loi.»

Schon oben haben wir die Entscheidungen anderer Gemischter Schiedsgerichte genannt, die von demselben Grundsatz ausgingen 56). Im Falle Gwirmann kann nun gar kein Zweifel bestehen, daß die deutsche Heeresverwaltung bei Bestellung von Heereslieferungen sich nicht dem polnischen Recht unterstellen, sondern unter der Herrschaft der deutschen Gesetze abschließen wollte. Auf der anderen Seite muß man annehmen, daß der polnische Lieferant, der solche Aufträge entgegennimmt, sich dem Recht des Okkupanten unterstellt. Nichts spricht hier für den Willen der Parteien, den Vertrag polnischem Recht zu unterstellen. Wenn es in der Entscheidung heißt, daß die Unterstellung solcher Verträge unter das polnische Recht nur dadurch hätte vermieden werden können, daß sie durch spezielle Bestimmungen ausdrücklich dem im besetzten Gebiet geltenden Privatrecht entzogen und unter ein spezielles rechtliches Regime gestellt worden wären, so zeugt dies von einer völlig irrigen Anschauung sowohl des internationalen Privatrechts wie auch der völkerrechtlichen Stellung des Okkupanten. Genau umgekehrt hätte der deutsche Staat, sollte polnisches Recht zur Anwendung kommen, sich ausdrücklich diesem unterwerfen müssen, oder es müßte zum mindesten ein dahingehender Wille des deutschen Staates mit aller Deutlichkeit aus den Umständen zu schließen sein. Das Ergebnis der Auffassung

55) Pilcicki c. E. A. TAM. germano-polonais, Rec. VI, p. 349.

56) Vgl. S. 97 f.

des Gerichts ist, daß auf den richtigerweise nach deutschem Recht zu beurteilenden Vertrag, der im Jahre 1918 abgeschlossen wurde, ein Dekret des Präsidenten der Polnischen Republik aus dem Jahre 1924 angewendet wird.

Die weiteren Fälle stehen im Zusammenhang mit den in den besetzten Gebieten eingerichteten Militäreisenbahnverwaltungen. Im Falle Milaire handelt es sich um einen belgischen Arbeiter, der von der Militäreisenbahnverwaltung in Belgien angestellt worden war und bei seinem Dienst einen Unfall erlitten hatte. Auf Grund welchen Rechts konnte dieser Belgier einen Schadensersatzanspruch gegen den Deutschen Staat geltend machen? Das Schiedsgericht bringt ein belgisches Gesetz aus dem Jahre 1903 zur Anwendung. Dies wird damit begründet, daß der Vertrag auf belgischem Gebiete geschlossen und ebendort zur Ausführung gelangt sei, und daß der Artikel 43 der Haager Landkriegsordnung besimme, daß die Gesetze des besetzten Gebiets in Geltung bleiben. Diese Begründung kann nicht genügen. Der Art. 43 hat sicherlich nicht die privatrechtlichen Beziehungen zwischen den Bürgern des besetzten Gebietes und dem Okkupanten im Auge. Er ist dazu bestimmt, die Einwohner des besetzten Gebietes vor Eingriffen des Okkupanten zu schützen. Dieser Schutz ist dann nicht notwendig, wenn es sich um einen vollkommen im Belieben jedes einzelnen stehenden Abschluß von Rechtsgeschäften handelt. Auch die Behauptung, daß der locus contractus und der Erfüllungsort Belgien gewesen sei, ist nicht beweiskräftig. Wenn diese voneinander abweichenden Kollisionsnormen der beiden Rechte auch die Anwendung desselben Rechts zum Ergebnis haben, so wäre die Anwendung dieses Rechts durch das internationale Gericht doch nur dann zulässig, wenn eine hierzu berechtigende völkerrechtliche Kollisionsnorm vorhanden wäre. Das ist aber höchst fraglich; auch durfte hierauf nicht zurückgegriffen werden, solange der Parteiwille, übereinstimmende Kollisionsnorm der Landesrechte, feststellbar war. Es ist auch nicht möglich, ohne weiteres aus der Tatsache, daß sowohl der Ort des Vertragsschlusses wie der Erfüllungsort in Belgien lagen, einen Schluß auf den Parteiwillen zu ziehen. Die Feststellung dieses Willens war nötig, und es war dabei in erster Linie der des Okkupanten zu berücksichtigen. Denn der Staat steht unter der Herrschaft seiner eigenen Gesetze, wenn er sich den fremden nicht unterworfen hat. Da die deutsche Militäreisenbahnverwaltung in Belgien kriegerrischen Zwecken diente<sup>57)</sup>, war es vermutlich nicht ihr Wille, beim Eingehen

<sup>57)</sup> So wird in einer Entscheidung des Reichsgerichts v. 20. I. 21 JW. 1921, S. 743 ausgeführt, daß der im Auftrage des Chefs des Feldeisenbahnwesens aufgenommene Eisenbahnbetrieb nicht einem ärarischen Transportunternehmen, sondern Operationszwecken des deutschen Heeres diente und insbesondere nicht etwa durch das okkupierende Reich für Zwecke der Landesverwaltung im Rahmen des Art. 43 des Haager Landkriegsabkommens übernommen war.

von Verträgen nach fremdem Recht abzuschließen. Ebenso wäre auch dann zu entscheiden, wenn die deutsche Militärgewalt einen deutschen Unternehmer mit dem Bau einer strategischen Bahn in Feindesland beauftragt hat. Bei einem Arbeiter, der sich zu solcher Arbeit im deutschen Interesse verpflichtet, muß Unterwerfung unter deutsches Recht angenommen werden, wie auch der Unternehmer nicht anders wird abschliessen wollen. Schon die enge Verbindung des Unternehmers mit der deutschen Militärgewalt gibt ihm ein Übergewicht, das für die Anwendung deutschen Rechts spricht (so ein vor dem deutsch-poln. Gem. Schiedsgericht jüngst verhandelter Fall Swiatek c. Polensky et Zöllner cause 1638).

Ähnliche Probleme ergeben sich im Falle Kosmolksi. Hier sehen wir besonders deutlich, zu welch merkwürdigen Ergebnissen die Anwendung des Rechts des besetzten Gebietes führen kann. Kosmolksi hatte 36 Koffer aufgegeben, die von der deutschen Militäreisenbahn in Miedzyrzecze ausgeladen wurden. Ehe er sie abholen konnte, waren sie geöffnet worden, und eine Reihe von Gegenständen war verschwunden. Kosmolksi machte das Deutsche Reich haftbar. Ohne weitere Begründung wendet das Gericht russisches Recht an. Nach welchem Recht müssen nun die Handlungen der Militäreisenbahnverwaltung beurteilt werden? Da die Akte der Militäreisenbahnverwaltung den Zwecken der Kriegführung dienen, bedeuten sie grundsätzlich die Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechts. Insoweit sind sie also öffentlich-rechtlicher Natur und unterstehen dem Privatrecht überhaupt nicht. Wenn sie daneben auch Zivilpersonen oder Frachten von Zivilpersonen befördert, so ist dies eine Ausnahme. Wie es sich von selbst versteht, übernimmt sie eine solche Beförderung nur unter den von ihr selbst aufgestellten Bedingungen. Zu diesen Vorschriften gehörte auch immer ein Ausschluß der Haftung. In diesem Sinne entschied das Reichsgericht bei einer Klage wegen Verlust von Frachtgut auf der Militäreisenbahnstrecke Nisch-Belgrad <sup>58)</sup>:

»Das Deutsche Reich betrieb die serbischen Bahnen in Folge der Eroberung und Besetzung des Landes in erster Reihe für öffentliche Zwecke, vornehmlich für die Heranschaffung von Heeresbedarf und die Aufrechterhaltung der Verbindung zwischen der Heimat und dem kämpfenden Heere. Wenn es daneben auch noch die Beförderung von Privatgut auf der Bahn zuließ, so wollte es, wie aus der ganzen Sachlage erhellt, sich nicht in allem den bürgerlich-rechtlichen Verpflichtungen eines Frachtführers unterwerfen, sondern sich mit der Beförderung nur insoweit befassen, als dadurch die militärischen Rücksichten nicht beeinträchtigt und ihm Pflichten, die während des Krieges in Feindesland nur schwer zu erfüllen waren,

<sup>58)</sup> Entsch. d. Reichsgerichts 1. Juni 1922, RGZ. 104, S. 390.

nicht auferlegt wurden. Es war daher natürlich, daß es kraft seines Militärhoheitsrechts jede Haftung für Verlust des Gutes auf den Bahnen des besetzten Gebietes ausschloß.«

Zweifellos dachte die Militäreisenbahnverwaltung nie daran, die Bestimmungen des russischen Rechts, vor allem diejenigen über die Haftung, in Anwendung zu bringen. Daß die Privatpersonen, denen die Benutzung der Militäreisenbahnen gestattet wurde, sich den von der Verwaltung aufgestellten Bedingungen unterwarfen, scheint selbstverständlich. Diese Bestimmungen sind also auch im vorliegenden Falle anzuwenden. Schon auf Grund dieser Bestimmungen kommt eine Haftung der Militäreisenbahn nicht in Frage. Daß die Anwendung russischen Rechts nicht möglich ist, ergibt sich schon daraus, daß dasselbe im Falle einer Beschädigung des Gutes eine schriftliche Reklamation an die Verwaltung oder eine Klage vor dem zuständigen Gericht verlangt. Die Reklamation, von deren Notwendigkeit das Urteil spricht, konnte naturgemäß gar nicht gemacht werden, da die Verwaltung bzw. die Direktion, an die nach dem russischen Recht die Reklamation zu richten war, für das von der Militäreisenbahn übernommene Gebiet zu bestehen aufgehört hatte. So kommt es, daß das Urteil, anstatt auf Grund des tatsächlich anwendbaren Rechts die Klage abzuweisen, weil eine Haftung der Militäreisenbahn nie bestanden hatte, sie wegen der nach den Bestimmungen des russischen Rechts eingetretenen Verjährung abweist, das hier nicht anwendbar ist und auch gar nicht angewandt werden konnte, so daß eine Berechnung der Verjährungsfrist auf Grund seiner Vorschriften nicht möglich war.

Ferner sei an dieser Stelle noch einmal die Entscheidung in Sachen *Chemins de Fer du Nord* erwähnt. Wir wiesen schon darauf hin, wie die Anwendung von Privatrecht, sei es nun belgisches oder deutsches, in diesem Falle überhaupt unmöglich war, da privatrechtliche Akte zu keiner Zeit vorlagen. Die Beschlagnahme und ebenso die Verwendung der Eisenbahn zu den Zwecken der Kriegführung waren Akte rein öffentlicher Natur und daran änderte die Beförderung von Zivilpersonen nichts<sup>59)</sup>. Nachdem nun in dieser Entscheidung unverständlicherweise eine *negotiorum gestio* konstruiert worden ist, werden auf die sogen. Geschäftsführung ohne weiteres die Bestimmungen des *Code Civil* Belge in Anwendung gebracht. Vom Parteiwillen kann hier allerdings nicht die Rede sein, da das Deutsche Reich zweifellos nicht gewillt war, die Geschäfte für die französische Gesellschaft zu führen, ja überhaupt nicht den Willen haben konnte, sich irgend einem Privatrechte zu unterstellen. Wenn das Reich die Linien der französischen Gesellschaft betreibt, so geschah es im eigenen Interesse und kraft eigenen Rechts. Die Militäreisenbahnverwaltung steht nicht unter fremdem Recht, sondern lebt

<sup>59)</sup> Vgl. S. 90.

unter der Herrschaft der eigenen Gesetze. Es bleibt in dieser Entscheidung nicht nur unerklärt, wie eine solche Geschäftsführung entstehen konnte, sondern auch, wieso belgisches Recht maßgebend sein soll für diese Geschäftsführung des Deutschen Staates im Betriebe seiner dem Kriege dienenden Militäreisenbahnen, zu denen die Linien der französischen Gesellschaft nach der Beschlagnahme gehörten.

V. Wie wir sahen, steht der besetzende Staat nicht unter der Gerichtsbarkeit der Gerichte des besetzten Gebiets. Für privatrechtliche Verhältnisse zwischen ihm und den Bürgern des besetzten Landes gilt in der Regel das Recht des Staates. Gilt dasselbe auch für die Besatzungsarmee und deren Angehörige? Es sind dieselben Fragen zu entscheiden, aber wir müssen dafür von anderen Rechtsgrundsätzen ausgehen.

1. Daß im Verlauf der Besetzung zwischen den Bürgern des besetzten Gebiets und den Angehörigen der Besatzungsarmee vielfach Privatrechtsverhältnisse entstehen können, ist selbstverständlich. Welche Gerichte sind zur Entscheidung befugt, wenn daraus Streitigkeiten entstehen? Es ist darüber gestritten worden, ob der Besatzungsarmee, die während des Krieges fremdes Land besetzt, Exterritorialität zukomme. Während sie für die friedliche Besetzung gewöhnlich behauptet wurde, ist sie für die kriegerische Besetzung meist nicht anerkannt worden. Man meinte, daß in diesem Fall die Voraussetzungen für die Exterritorialität fehlen. Diese Ansicht beruht in der Regel auf einer unklaren Vorstellung der während der *occupatio bellica* herrschenden rechtlichen Verhältnisse. Wenn man davon ausgeht, daß es sich bei der Exterritorialität nicht um eine Fiktion handelt, sondern um eine Reihe von Exemtionen, die auf praktischen Gründen beruhen, — und dies ist heute ziemlich allgemein anerkannt — so ist nicht einzusehen, weshalb die für die Exterritorialität notwendigen Voraussetzungen für die Besatzungsarmee bei der kriegerischen Besetzung im Gegensatz zur friedlichen Besetzung nicht vorhanden sein sollen.

Die wichtigste der Exemtionen, die die Exterritorialität ausmachen, ist die Freiheit von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltstaates. Sie ist bei der *occupatio bellica* mindestens ebenso notwendig wie bei der friedlichen Besetzung. Die völkerrechtliche Stellung des Kriegführenden verlangt in weit verstärktem Maße eine Befreiung der Truppen von der Gerichtsbarkeit des besetzten Staates; denn die fremde Gebietshoheit bleibt bestehen, an der Stellung der Gerichte ändert sich nichts, sie urteilen im Namen ihres Souveräns und bringen die alten Gesetze zur Anwendung <sup>60)</sup>. Für die Frage, ob Angehörige der Besatzungsarmee vor diesen Gerichten verklagt werden können, sind die Voraussetzungen

<sup>60)</sup> Vgl. S. 104, Anm. 43.

keine anderen als bei der friedlichen Besetzung. Darüber hinaus scheint es klar, daß es den Interessen der Kriegführung, die immer in erster Linie zu berücksichtigen sind, widersprechen würde, wenn Angehörige der Besatzungsarmee vor den Gerichten des besetzten Landes verklagt werden könnten und dort erscheinen müßten. Die Staaten werden daher schon aus praktischen Gründen die Gerichtsbarkeit der fremden Gerichte der Besatzungsarmee gegenüber ausschließen.

Während die Wissenschaft keineswegs einen klaren Standpunkt einnimmt, beweist die Praxis der letzten Kriege, daß wir notwendig mit der Immunität der Besatzungsarmee rechnen müssen<sup>61)</sup>. Während des Weltkrieges wurde eine Unterwerfung der Angehörigen der Besatzungsarmee unter die fremden Gerichte nicht angenommen. In Belgien, wo die alten Gerichte, wenigstens bis Anfang 1918, bestehen blieben, bestimmte der Generalgouverneur, daß die Ansprüche von Heeresangehörigen gegen Bürger des besetzten Gebiets im Verwaltungswege geordnet werden sollten, und daß umgekehrt die Bürger des besetzten Gebiets Heeresangehörige nicht vor ihren eigenen Gerichten verklagen könnten, sondern hierfür an den allgemeinen Gerichtsstand des Heeresangehörigen verwiesen werden müßten<sup>62)</sup>:

<sup>61)</sup> Vgl. van Praag, *Jurisdiction*, S. 493: «cependant en fait les relations de l'armée avec les autorités locales aboutiront en règle générale pratiquement au même résultat que s'il y avait immunité»; Hoelken a. a. O., S. 31, meint, daß gerade weil die fremde Staatshoheit bei der occupatio bellica nicht untergehe, der Grund für die Exterritorialität gegeben sei, und sie sogar zu einer dringenden Notwendigkeit mache; denn, wenn sie nicht vorhanden wäre, dann müßten die Truppen im besetzten Gebiet ja ohne weiteres der dortigen Gerichtsbarkeit unterworfen sein. Dagegen lehnt v. Frisch, *Exterritorialität*, Wien 1917, S. 47, die Exterritorialität ab. Er geht aber von der falschen Voraussetzung aus, daß die Gerichte nicht mehr im Namen ihres Souveräns Recht sprechen können. Beling, *Die strafrechtliche Bedeutung der Exterritorialität*, S. 136 ff., sagt, es sei unbestritten, daß die Kriegsmacht im feindlichen Lande der Gerichtsbarkeit des Heimatstaates unterstehe. Er will aber eine Jurisdiktionskonkurrenz annehmen.

<sup>62)</sup> Die Verfügung ist abgedruckt in den Protokollen der Tagung richterlicher Militärjustizbeamter in Brüssel am 29./30. Sept. 1916, S. 62. Zur Ausführung dieser Anordnung ist dann noch folgende Ergänzung ergangen: «Wenn solche Ansprüche von Heeresangehörigen erhoben werden, werden dieselben nach sorgfältiger Feststellung des äußeren Hergangs zweckentsprechend dem Präsidenten der Zivilverwaltung zuzuleiten sein, damit dieser möglichst eine Einigung herbeizuführen sucht. Ist das aussichtslos oder bleibt der Einigungsversuch erfolglos, so werden die Akten unter Beifügung der beiderseitigen Erklärungen und des Ergebnisses der angestellten Ermittlungen durch die Gouverneure dem Generalgouverneur übermittelt. Das Generalgouvernement wird prüfen, ob ein militärischen Interesse daran besteht, daß der betreffende Anspruch schon während des Krieges zwangsweise durchgeführt wird. Wird die Frage verneint, so wird der Gläubiger auf den Weg der Klage nach Friedensschluß oder nach seinem Ausscheiden aus dem Heere verwiesen, wird sie bejaht, so wird, wenn es erforderlich erscheint, über die Rechtmäßigkeit des Anspruchs ein Gutachten der Justizabteilung der Zivilverwaltung eingefordert und danach entschieden werden, ob der Anspruch zwangsweise verwirklicht werden soll.»

»Heeresangehörige sind zum Austrag von Rechtsstreitigkeiten nicht auf den Weg der Klage vor den belgischen Gerichten zu verweisen, da das dem Heeresinteresse widerspricht. Solche Ansprüche werden nach sorgfältiger Prüfung ohne gerichtliches Zwangsweise befriedigt werden, wenn ihre Berechtigung zweifelsfrei ist. Die Anweisung zur zwangsweisen Befriedigung behalte ich mir vor. — Für Klagen gegen Heeresangehörige in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ist ausschließlich der allgemeine Gerichtsstand des Inlandes geblieben, so daß Belgier gegen Heeresangehörige nicht bei belgischen Gerichten Klage erheben können.«

Anders war allerdings die Regelung in Polen. Dies beruhte aber darauf, daß die Richter in Polen geflohen waren und Deutschland infolgedessen eigene Gerichte einsetzen und eine vollkommen neue Gerichtsorganisation schaffen mußte. Den oberen Gerichten, die meist mit deutschen Richtern besetzt waren, und nach der deutschen Zivilprozeßordnung verfahren, wurden auch Rechtsstreitigkeiten mit Heeresangehörigen zugewiesen, ja die oberen Gerichte konnten selbst über Ansprüche gegen das Deutsche Reich bzw. einen Deutschen Bundesstaat entscheiden<sup>63</sup>). Die hierher gehörenden Bestimmungen lauten:

»Zuständigkeit, a) der Gemeindegerichte.... «Nicht zuständig sind die Gemeindegerichte: .... für Streitigkeiten, bei denen das Deutsche Reich, ein deutscher Bundesstaat oder ein deutscher Reichsangehöriger als Partei beteiligt ist«, .... b) der Bezirksgerichte.... »In den sonstigen Rechtsangelegenheiten entscheiden die Bezirksgerichte: In erster Instanz: in allen Sachen, die nicht zur Zuständigkeit der Gemeindegerichte gehören.« .... »Im übrigen entscheidet das Obergericht als Berufungs- oder Beschwerdegericht in allen Streitigkeiten, die das Bezirksgericht in erster Instanz entschieden hat, sofern der Wert des Streitgegenstandes 3000 Rubel übersteigt oder sofern es sich um die nach §§ 20 und 25 ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes zur erstinstanzlichen Entscheidung des Bezirksgerichts gehörigen Angelegenheiten handelt.«

Diese Regelung war deshalb möglich, weil es sich um Gerichte handelte, die vom Okkupanten selbst eingesetzt waren. Trotzdem sind die Fälle, in denen ein Heeresangehöriger bei einem solchen Gericht

<sup>63</sup>) Vgl. die Verordnung des Generalgouverneurs betr. die Gerichtsverfassung für das Gebiet des Generalgouvernements Warschau vom 20. Nov. 1915, § 20 ff., Handbuch für das Generalgouvernement Warschau I. Teil, Ausgabe A, S. 274 ff. Bis zum 20. IX. 1915 hatte § 27 folgende Fassung: «In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten entscheidet das Obergericht in erster und letzter Instanz, wenn der Wert des Streitgegenstandes mehr als 3000 Rubel beträgt oder aber ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes, wenn es sich handelt um Ansprüche gegen das Deutsche Reich, gegen einen deutschen Bundesstaat, gegen Beamte des Deutschen Reiches oder eines deutschen Bundesstaates.»

Vgl. im übrigen über den Rechtszustand in Belgien und Polen während der Besetzung, Jurist. Wochenschrift, 1915, S. 425, 965, Aufsatz von Heinr. Dove und S. 971, Aufsatz von Heilfron.

Partei war, wohl sehr selten vorgekommen. Ein Fall, an dem das Reich oder ein Bundesstaat beteiligt war, ist mir trotz einer Umfrage nicht bekannt geworden.

Ähnlich ist die Regelung, die für die von den alliierten Truppen nach dem Waffenstillstand besetzten deutschen Gebiete getroffen wurde, obwohl hier, mindestens nach Ratifikation des Rheinlandabkommens, keine occupatio bellica mehr vorlag. Das Rheinlandabkommen bestimmt in Artikel 3 d:

«Les Forces Armées des Puissances Alliées et Associées et les personnes à elles attachées à qui les généraux commandant les Armées d'Occupation auront délivré un laissez-passer révocable, et toutes les personnes employées par ces troupes ou à leur service, seront exclusivement justiciables de la loi militaire et de la juridiction militaire de ces troupes.»

Als die deutsche Regierung den Begriff »Militärgerichtsbarkeit« auf die Straferichtsbarkeit beschränkt wissen wollte, erklärten die alliierten Regierungen in der Note vom 29. Juli 1919:

«... Le texte de l'arrangement prévoit formellement que les diverses personnes militaires ou accréditées par l'autorité militaire seront uniquement justiciables des juridictions militaires alliées et associées, non seulement au criminel, mais même *au civil*.»

Hier ist das Prinzip ganz klar ausgesprochen. Die Truppen sollten auch hinsichtlich zivilrechtlicher Streitigkeiten den Gerichten nicht unterworfen sein. In Ausführung des Abkommens bestimmte der Artikel 18 der 2. Ordonnanz der interalliierten Rheinlandkommission, daß in jeder Besetzungszone ein oder mehrere Zivilgerichte bestellt werden sollten. Nach Art. 15, 2 war zwar für die Angehörigen der Besatzungsarmee in zivilrechtlichen Streitigkeiten die Zuständigkeit der deutschen Gerichte bestimmt worden, jedoch mit einem ständigen jus evocandi der Kommission; einzelne Sachen oder Kreise von Sachen konnten auch direkt an das nach Art. 18 zuständige Gericht überwiesen werden. Grundsätzlich war also die Zuständigkeit der deutschen Gerichte nicht anerkannt, sonst hätten andere Gerichte für diese Sachen nicht bestimmt werden können<sup>64</sup>).

2. Die Frage, welches Recht auf Privatrechtsstreitigkeiten der Heeresangehörigen mit den Bürgern des besetzten Gebiets anzuwenden sei, ist hier leichter zu entscheiden. Da für solche Streitigkeiten die Gerichte des besetzenden Staates zuständig sind, entscheiden diese über das anzuwendende Recht: es kommt das internationale Privatrecht des

<sup>64</sup>) Vgl. hierzu Laroque, L'occupation du territoire rhénan, S. 114 ff.; Heerdt, Die Rechtsprechung in den besetzten Rheinlanden S. 42, spricht in bezug auf diese Regelung von dem Grundsatz der Exterritorialität, der für die Truppen im besetzten Gebiet gelten müsse.

Okkupanten zur Anwendung. Je nach den Kollisionsnormen, die das Recht des Okkupanten aufgestellt hat, sind daher verschiedene Ergebnisse möglich. Nur soweit bei den Verträgen ein Parteiwille festzustellen oder zu vermuten ist, lassen sich allgemeine Regeln finden. Soweit es sich um Verträge zwischen einzelnen Angehörigen der Okkupationsarmee handelt, wird man meist annehmen können, daß das Recht des Okkupanten Anwendung findet. Es läßt sich als Parteiwille voraussetzen. Der von manchen Schriftstellern aufgestellte Grundsatz, daß die Besatzungsarmee nach ihrem eignen Recht lebe, weist in dieselbe Richtung <sup>65)</sup>. Handelt es sich allerdings um Angehörige der Armeen verschiedener Staaten, so wird, wenn der Parteiwille nicht feststellbar ist, am ehesten die Anwendung des Rechts des Aufenthaltsstates richtig sein, wenigstens wenn Erfüllungsort und Vertragsort im besetzten Gebiet liegen.

Soweit die Angehörigen der Besatzungsarmee mit Bürgern des besetzten Gebiets in privatrechtliche Beziehungen treten, können nur die gewöhnlichen Regeln des internationalen Privatrechts in Betracht kommen, in erster Linie also der Parteiwille, in zweiter Linie je nach den Kollisionsnormen die *lex loci contractus* oder *loci solutionis*. Das würde in der Regel wohl zu einer Anwendung des Rechts des besetzten Gebiets führen. Dagegen läßt sich nichts einwenden. Die Gründe, die bei Verträgen des Staates gegen eine Anwendung des fremden Rechts sprechen, fallen hier fort. Wesentlich ist nur, daß die Angehörigen der Besatzungsarmee nicht vor einem fremden Gericht verklagt werden können.

Wir sehen, daß ihre Stellung in diesen Fragen derjenigen der Gesandten weitgehend entspricht. Es wird heute ziemlich allgemein angenommen, daß die Gesandten ebenso wie andere als exterritorial anerkannte Personen zwar von der Gerichtsbarkeit eximiert sind, daß aber das fremde materielle Recht Geltung für sie hat. Die Meinung, daß die Exterritorialen immer nur nach eigenem Recht kontrahieren, ist aufgegeben. So hat das Reichsgericht über die Geltung des Strafrechts erklärt <sup>66)</sup>:

»Eine Verletzung von § 3 StrGB. kommt auch bei der vorhandenen Exterritorialität nicht in Frage, da diese nach der überwiegenden und als richtig anzuerkennenden Ansicht lediglich Freiheit von Gerichtszwang und nicht Freiheit von Vorschriften des Strafgesetzes bedeutet, die an sich auch für die im Inlande befindlichen Ausländer, gleichviel ob sie Exterritoriale sind oder nicht, nach § 3 StrGb. Anwendung findet.«

<sup>65)</sup> Vgl. z. B. Valéry a. a. O., S. 101; Hübner, Die Magistraturen des völkerrechtlichen Verkehrs, S. 90: »Die invadierenden Truppen leben nach eigenem Recht.«

<sup>66)</sup> Entscheidung des Reichsgerichts vom 17. Sept. 1918, RGSt. Bd. 52, S. 167; ähnlich Urteil des Kammergerichts vom 26. Juni 1899, Deutsche Juristenzeitung 1900, S. 96; Beling, Strafrechtliche Bedeutung der Exterritorialität, S. 172.

Dasselbe muß umsomehr für die Privatrechtsordnung gelten. Da also auf Verträge, die von Angehörigen der Besatzungsarmee abgeschlossen wurden, zweifellos das Recht des besetzten Landes Anwendung finden kann, werden Rechtsstreitigkeiten, die aus solchen Verträgen mit Bürgern des besetzten Staates entstehen, gewöhnlich nach dessen Recht entschieden werden müssen, da ein anders gerichteter Parteiwille selten feststellbar, Erfüllungsort oder locus contractus meist im besetzten Gebiet gelegen sein werden <sup>67)</sup>.

---

<sup>67)</sup> Vgl. hierzu noch H. Kamps, Das internationale Privat- und Prozeßrecht im besetzten Gebiet, Deutsche Juristenzeitung 1916, S. 775 und Hoelken, Die Okkupationsarmee im besetzten Gebiet.

# Die Neutralität Griechenlands während des Weltkrieges.

Dr. Leonidas Leontiades. (Athen)

## Die Neutralitätserklärung Griechenlands.

Wenn auch während des Weltkrieges die beiden Haager Neutralitätsabkommen von 1899 und 1907 wegen Nichterfüllung der sogenannten Allbeteiligungsklausel, d. h. der Vorschrift, nach der die Rechtswirksamkeit der Abkommen während des Krieges an die Ratifizierung durch sämtliche kriegführenden Staaten gebunden war, formell nicht galten <sup>1)</sup>, so wäre es doch grundfalsch, zu behaupten, daß die durch die beiden Neutralitätsabkommen getroffenen Bestimmungen auch sachlich unverbindlich gewesen seien. Denn durch diese Abkommen wurde ja kein neues Recht geschaffen; es wurde vielmehr das in langer Entwicklung herausgebildete und von der zivilisierten Welt bis dahin allgemein anerkannte Gewohnheitsrecht zusammengefaßt.

Würde also ein Staat dieses Gewohnheitsrecht verletzen, so hätte er freilich keinen Staatsvertrag, wohl aber eine ihn gleichermaßen verpflichtende Völkerrechtsnorm gebrochen.

Diesem Standpunkt hat sich auch Griechenland, obwohl es die Haager Abkommen nicht ratifiziert hatte, angeschlossen und den Willen bekundet, den bestehenden Neutralitätsregeln gemäß zu handeln. Aus zweierlei Gründen mußte Griechenland zur Neutralitätsfrage Stellung nehmen: einmal wegen seines Bündnisverhältnisses gegenüber Serbien und sodann wegen seiner allgemeinen völkerrechtlichen Neutralitätsrechte und -pflichten überhaupt.

Am 28. Juli 1914 bat der griechische Kriegsminister Démérdjis das Außenministerium um die Beantwortung folgender vier Fragen: Darf gestattet werden:

<sup>1)</sup> Vgl. zur Frage der Rechtsgültigkeit der Haager Abkommen: Zitelmann, Die Anwendbarkeit der Haager und Genfer Abkommen im gegenwärtigen Kriege. Arch. öff. Recht 35, S. 1 ff.; Lammasch, Das Völkerrecht nach dem Kriege, 1917, S. 13; Garner, International Law and the World War, 1920, Bd. I, S. 18/19; Müller-Meinigen, Der Weltkrieg 1914—1917 und der Zusammenbruch des Völkerrechts, 4. Aufl., 1917 Bd. I, S. 9 ff.; Pillet, Les Conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 oct. 1907. (1918.)

1. der Durchzug serbischer Truppen, die sich zu ihrem Sammelplatz begeben, durch griechisches Gebiet;
2. die Benutzung der staatlichen Telegraphen oder der Eisenbahn in Mazedonien für die Übermittlung von Depeschen serbischer Behörden;
3. die Löschung von Serbien gehörendem Kriegsmaterial im Hafen von Saloniki und die Durchfuhr des Materials nach Serbien;
4. der Durchmarsch größerer oder kleinerer Gruppen mobilisierter, nicht uniformierter Personen oder uniformierter Offiziere, die sich zu ihren Truppenteilen nach Serbien begeben, durch griechisches Gebiet<sup>2)</sup>.

Auf diese Anfrage des Kriegsministers erwiderte Politis<sup>3)</sup> am 2. August 1914, daß die erste Frage auf Grund des Art. 2 des 5. Abkommens der Haager Konferenz von 1907 unbedingt zu verneinen sei. Was die zweite Frage anlange, so könne die Benutzung von Telegraphenleitungen usw. nach Art. 8 desselben Abkommens gestattet werden. Zu bejahen sei ferner nach Art. 7 die dritte Frage. Einem der vierten Frage entsprechenden Verlangen könne nach Art. 6 gleichfalls stattgegeben werden.

Die griechische Regierung gab ferner am 13. August 1914 den kriegführenden Mächten gegenüber folgende Neutralitätserklärung ab<sup>4)</sup>: «Die Königlich Griechische Regierung, die in dem soeben ausgebrochenen Kriege neutral ist, wird sich in ihrem Verhalten gegenüber den kriegführenden Mächten nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts richten und sich, obwohl sie die Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Landkrieg und im Seekrieg noch nicht ratifiziert hat, die in ihnen niedergelegten Regeln zur Richtschnur nehmen.

Sie hat die *Grenze der Territorialgewässer* auf 6 (sechs) Seemeilen festgesetzt. Sie hat endlich hinsichtlich der drahtlosen Telegraphie folgende Regelung getroffen. Die Benutzung der drahtlosen Telegraphie ist den fremden Kriegs- und Kauffahrteischiffen in den Häfen und den Territorialgewässern des Königreichs streng verboten. Dieses Verbot wird jedem fremden Kriegsschiff bei seiner Ankunft in einem griechischen Hafen mitgeteilt. Kauffahrteischiffe werden sofort nach ihrem Einlaufen in einen griechischen Hafen von der zuständigen Behörde aufgesucht, die nach Einladung des Konsuls des Flaggenstaates, selbst gegenwärtig zu sein oder sich vertreten zu lassen, zur Versiegelung des für die drahtlose Telegraphie bestimmten Schiffraumes schreitet;

<sup>2)</sup> Frangulis, La Grèce et la crise mondiale, 1926, Bd. I, S. 151.

<sup>3)</sup> Wie vor.

<sup>4)</sup> Kriege, Die Verletzung der Neutralität Griechenlands, in «Völkerrecht im Weltkrieg». 3. Reihe im Werk des Untersuchungsausschusses, II. Bd., 1927 S. 49, Anl. 1.

bei der Abfahrt werden die Siegel abgenommen und es wird dem Kapitän mitgeteilt, daß sich das Schiff vor dem Verlassen der Territorialgewässer des drahtlosen Telegraphen nicht bedienen darf.

Desgleichen ist es jedem griechischen Kauffahrteischiff unter Verantwortlichkeit seines Kapitäns verboten, von ausländischen Funkstationen Radiogramme, chiffriert oder im Klartext, die sich auf Nachrichten militärischen Charakters beziehen oder beziehen könnten, zu empfangen oder ihnen solche zu übermitteln.«

Die in dieser Erklärung übernommenen Pflichten hat Griechenland nicht einzuhalten vermocht. Wenn es auch formell lange Zeit neutral blieb, so hat es doch tatsächlich schon sehr früh aus der Neutralität heraustreten müssen, teils durch eigene Schuld, teils, weil es sich gegen die verschiedenen Verletzungen seiner Neutralität seitens der kriegführenden Mächte nicht wehren konnte.

Im Rahmen dieser Arbeit alle widerrechtlichen Eingriffe der Kriegführenden in die griechische Neutralität zu erörtern, ist nicht möglich. Wie werden uns daher im folgenden auf die wichtigsten Fälle beschränken.

### Die Verletzungen der Neutralität Griechenlands.

#### A. Die Ägäischen Inseln.

1. *Die völkerrechtliche Lage der Ägäischen Inseln bei Ausbruch des Weltkrieges.* Während des Balkankrieges hatte Griechenland die unter türkischer Souveränität stehenden Ägäischen Inseln Lemnos, Thasos, Samothraki, Tenedos, Mytilene, Kastellorizo usw. besetzt. Am Ende des Krieges erklärte sich die Türkei bereit, auf diese Inseln zugunsten Griechenlands zu verzichten, allerdings mit Ausnahme von Samothraki, Imbros und Tenedos, die nach türkischer Ansicht für die Verteidigung der Dardanellen unentbehrlich waren, sowie der reichen Inseln Lemnos, Mytilene und Khios.

Da sich Griechenland indessen weigerte, die Inseln zu räumen, bestimmte der Londoner Friedensvertrag vom 30. Mai 1913<sup>5)</sup>, der den ersten Balkankrieg zwischen der Türkei einerseits und Griechenland, Serbien, Bulgarien und Montenegro andererseits beendete, in Art. 5, daß die Türkei und die Alliierten den Großmächten »les soins de statuer sur le sort de toutes les îles ottomanes de la mer Egée, l'île de Crète exceptée et de la péninsule du Mont-Athos« anvertrauen.

In Ergänzung hierzu wurde am 14. November 1913 zu Athen ein Vertrag<sup>6)</sup> zwischen Griechenland und der Türkei abgeschlossen, dessen

5) Strupp, *La Situation internationale de la Grèce (1821—1917)*, Recueil de documents . . . 1918, Nr. 97.

6) Dasselbst Nr. 101.

Art. 15 lautet: »Les deux hautes Parties contractantes s'engagent à maintenir en ce qui les concerne les dispositions du traité de Londres du 30 Mai 1913 y compris les stipulations de l'art. 5 dudit traité.«

Es fragt sich, was diese beiden Vertragsklauseln juristisch bedeuten. Zwei Möglichkeiten sind vorhanden: entweder haben sich die Parteien geeinigt, von den Großmächten einen gutachtlichen Vermittlungsvorschlag zu erbitten, den sie annehmen oder ablehnen können; oder sie ersuchen die Großmächte um eine endgültige Entscheidung, wobei sie sich verpflichten, diese Entscheidung, wie sie auch fallen mag, anzunehmen und auszuführen. Eine Weigerung würde einen Völkerrechtsbruch bedeuten.

Welche von diesen beiden Alternativen dem tatsächlichen Willen der Parteien entsprach, ist aus der Fassung der erwähnten Vertragsklauseln nicht ohne weiteres zu entnehmen. Den Art. 15 des Athener Vertrages dahin auszulegen, daß sich die Parteien zur Annahme der Entscheidung der Großmächte verpflichten, ist nicht möglich, da dieser Artikel lediglich auf den Art. 5 des Londoner Vertrages verweist. Auch aus der Fassung des Art. 5 dürfte kaum zu schließen sein, daß ein etwaiger Beschluß der Großmächte zur Beilegung des Streitfalles ohne weiteres für die Parteien bindend sein soll. Die Weiterentwicklung der Inselfrage und ihre Behandlung sowohl seitens der Türkei wie seitens der Großmächte spricht jedenfalls gegen diese Auslegung.

Am 13. Februar 1914 beschloßen die Großmächte, »Griechenland die von ihm gegenwärtig besetzten Ägäischen Inseln zu überlassen mit Ausnahme von Tenedos, Imbros und Kastellorizo...« Diese Entscheidung war aber an zwei Bedingungen geknüpft. Die Inseln durften weder befestigt noch für irgend einen militärischen Zweck benutzt werden; die Entscheidung sollte ferner erst dann wirksam werden, wenn Griechenland das albanische Gebiet geräumt habe<sup>7)</sup> 8).

Griechenland nahm diesen Beschluß der Mächte an, indem es der Hoffnung Ausdruck gab, »daß die Großmächte geneigt sein werden, von der Türkei wirksame Garantien dafür zu verlangen, daß die griechische Bevölkerung von Tenedos, Imbros und Kastellorizo... ihre Kirchen- und Schulfreiheiten sowie die anderen Freiheiten bewahre, in deren Genuß sie stets gestanden hat«<sup>9)</sup>.

Die Türkei dagegen erklärte auf die ihr zur gleichen Zeit wie in

7) Strupp, a. a. O. Nr. 102.

8) Sowohl zur albanischen wie zur Inselfrage, die die Großmächte monatelang beschäftigte, vgl. »Die Große Politik der Europäischen Kabinette (1871—1914)«. Die diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes . . . , 1924, Bd. 36, 2. Hälfte, Nr. 14203 bis 14405.

9) Strupp, a. a. O., Nr. 103 b.

Athen überreichte Kollektivnote der Mächte, daß sie gehofft habe, die Mächte würden in ihrer Entscheidung über die Inseln die vitalen Interessen der Türkei berücksichtigen. Sie bedaure aber, feststellen zu müssen, daß dies nicht geschehen sei. »Le gouvernement Impérial, conscient de son devoir et appréciant à leur haute valeur les bienfaits de la paix, tout en prenant acte de la décision des puissances concernant les îles d'Imbros, de Tenedos et de Castellorizo, cherchera à assurer la réalisation juste et légitime de ses demandes«<sup>10)</sup>. Die Türkei behielt sich also ihre »legitimen« Ansprüche ausdrücklich vor. Von einer formellen Anerkennung der Entscheidung der Großmächte, die Strupp<sup>11)</sup> anzunehmen scheint, kann daher nicht die Rede sein<sup>12)</sup>.

Auf die oben erwähnte griechische Note antworteten die Mächte am 24. April 1914, daß sie ihren ganzen Einfluß bei der Türkei anbieten würden, damit die von Griechenland für die Bevölkerung der drei Inseln verlangten Garantien gewährt würden. »Bezüglich der Ägäischen Inseln, die Griechenland zugesprochen sind, werden die Mächte ihren freundschaftlichen Einfluß auf die Hohe Pforte dahin ausüben, daß Griechenland im Besitz dieser Inseln nicht gestört und daß die gemeinsame Entscheidung Europas von der ottomanischen Regierung beachtet wird . . .«<sup>13)</sup>.

Die für den Sommer 1914 in Brüssel geplante Zusammenkunft des türkischen Großwesirs mit dem griechischen Ministerpräsidenten, die u. a. auch eine Verständigung über die Inselfrage bezweckte<sup>14)</sup>, kam wegen der europäischen Ereignisse nicht zustande. Die Frage war daher bei Kriegsausbruch noch in der Schwebe.

2. *Die Besetzung der Ägäischen Inseln durch die Entente.* Am 13. März 1915 wurde im Zusammenhang mit der von der Entente beschlossenen Dardanellenexpedition die Insel Lemnos von England

<sup>10)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 103 a.

<sup>11)</sup> Strupp, a. a. O., S. LIV.

<sup>12)</sup> Die hier vertretene Ansicht ist neuerdings von Venizelos selbst bestätigt worden. In seiner in der Kammersitzung vom 10. Februar 1930 gehaltenen großangelegten Rede über die griechische Seerüstung erklärte er u. a.: « . . . unser Souveränitätstitel auf die Inseln Mytilene, Chios, Samos und Lemnos beruht auf dem Lausanner Vertrag. Es ist allerdings wahr, daß der Londoner Vertrag die Mächte beauftragt hatte, jene Frage zu lösen, aber der Londoner Vertrag blieb kraftlos, da er, wenn ich nicht irre, weder von uns selbst noch von der Türkei je ratifiziert wurde. Als die Entscheidung der Mächte über die Inseln der Türkei mitgeteilt wurde, hat die Türkei klar und kategorisch erklärt, daß sie diese Entscheidung nicht anerkenne. . . .« S. Abdruck der Rede in der griechischen Tageszeitung »Elefteron Vema« vom 11. Februar 1930. — Vgl. Art. 12 des Lausanner Vertrages vom 24. Juli 1923.

<sup>13)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 104.

<sup>14)</sup> Es war damals auch vom Abschluß eines Bündnisses zwischen Griechenland und der Türkei die Rede. Dazu kam es jedoch nicht, da die Türkei die Frage dilatorisch behandelte. Vgl. »die Große Politik . . .« a. a. O. Bd. 36, 2. Hälfte, Nr. 14 753 ff.

besetzt und als Flottenstützpunkt verwendet. Ende März folgte die Besetzung von Tenedos. Hiergegen erhob die griechische Regierung Einspruch <sup>15)</sup>.

Ende Juli desselben Jahres wurde der griechischen Regierung wiederum durch England amtlich mitgeteilt, daß die Insel Mythilene vorläufig besetzt werden müsse. Die Mitteilung war mit der Versicherung verbunden, daß die Alliierten die Souveränitätsrechte Griechenlands achten und die Insel räumen würden, sobald die »ausschließlich militärischen Gründe«, die ihre Besetzung erforderlich machten, fortgefallen seien.

Die griechische Regierung antwortete auf diese neue Maßnahme der Entente mit einer Protestnote, in der es heißt, daß sich Griechenland, . . . ohne der Besetzung eines Teiles seines Staatsgebietes zuzustimmen oder auch nur die Argumente, die die englische Regierung zur Rechtfertigung ihrer Aktion vom Standpunkte des Völkerrechts anführt, anzuerkennen, einer vollzogenen Tatsache fügen müsse« <sup>16)</sup>.

Im Laufe der Zeit wurden weitere Inseln, wie Melos (19. Oktober 1915), Castellorizo <sup>17)</sup> (30. Dezember 1915) und Thasso (10. Juni 1916) von der Entente besetzt.

3. *Rechtliche Würdigung.* Es fragt sich, ob die namentlich von England, aber auch von Frankreich (Rußland war an diesen Aktionen nicht beteiligt) angeführten Rechtfertigungsgründe haltbar sind. Die Behauptung, daß »militärische Gründe« die Besetzung gerechtfertigt erscheinen lassen, ist gewiß nicht stichhaltig. Denn allein aus dem Umstand, daß eine Insel oder irgend ein Gebietsteil für die Durchführung einer militärischen Unternehmung geeignet oder notwendig ist, folgt durchaus nicht, daß dessen Besetzung keine Neutralitätsverletzung darstellt. Sie ist und bleibt eine solche, solange nicht andere Gesichtspunkte zu einem anderen Ergebnis führen. Die im fünften Haager Abkommen von 1917 niedergelegten Regeln lassen hierüber keinen Zweifel.

England konnte sich auch nicht auf den während des Krieges viel mißbrauchten Satz »Not kennt kein Gebot« berufen; ein Notstandsfall lag nicht vor. Die von England behauptete strategische Notwendigkeit einer Besetzung der Insel kann keinesfalls als Notstand angesehen werden. Weder von griechischer noch von türkischer Seite drohte Eng-

<sup>15)</sup> Siehe die Einspruchsnote bei Abbott, *Greece and the Allies (1914—1918)*, 1922, S. 58; vgl. jedoch Churchill, *The World Crisis, 1923/27*, Bd. II, S. 178: »By an informal arrangement with Mr. Venizelos the island of Lemnos had been placed at our disposal.«

<sup>16)</sup> Zit. bei Abbott, a. a. O., S. 58.

<sup>17)</sup> Über die Art und Weise der Besetzung dieser Insel durch die Franzosen siehe Cosmin, *L'Entente et la Grèce pendant la Grande Guerre*, 1926, Bd. II, S. 22; Abbott, a. a. O., S. 86.

land an diesem Punkte irgendeine Gefahr. England behauptete ferner, daß die Alliierten das Recht hätten, die Inseln Imbros und Tenedos (Kastellorizo fällt ebenfalls unter diese Gruppe) zu besetzen, die, obwohl von Griechenland okkupiert, türkische Gebiete seien<sup>18)</sup>. Das gleiche gelte für die Inseln Lemnos, Mytilene usw., weil die Türkei die Entscheidung der Großmächte, in welcher diese Inseln Griechenland zugesprochen worden seien, nicht ratifiziert habe.

Richtig ist, daß die erstgenannte Gruppe von Inseln nicht der griechischen Souveränität unterstand, sondern von Griechenland nur friedlich besetzt gehalten wurde. Griechenland hatte sich nach der bekannten Entscheidung der Mächte bereit erklärt, die Inseln zu räumen. Da aber die Räumungsfrage mit anderen zwischen Griechenland und der Türkei schwebenden Angelegenheiten zusammenhing, hielt Griechenland die Besetzung dieser Inseln gewissermaßen als Pfand für seine Forderungen gegen die Türkei aufrecht.

Man hat nun die Behauptung aufgestellt, daß die Entente, indem sie sich dieser Inseln bemächtigte, keine Rechtsverletzung gegenüber Griechenland beging, da die kriegerische Besetzung die friedliche verdrängt<sup>19)</sup>.

Die Frage ist aber gerade, ob die Verdrängung der griechischen Besetzung durch die Entente völkerrechtlich zulässig war oder nicht. Sie war es dann nicht, wenn die Entente für ihr Vorgehen einen Rechtstitel gegenüber Griechenland geltend machen konnte. Es liegt nahe, die oben behandelte Entscheidung der Großmächte über die territoriale Zugehörigkeit der Inseln zur Türkei als die Feststellung gegenüber Griechenland anzusehen, daß die Fortdauer der Besetzung unzulässig sein soll. Ein solcher Ausspruch hätte aber die den Großmächten in diesem Streitfall übertragene Zuständigkeit überschritten. Wie oben auf S. 124 ausgeführt, bedeutete der Spruch der Großmächte kein Schiedsurteil, zu dessen Annahme die Parteien verpflichtet gewesen wären. Es handelte sich vielmehr um einen Vermittlungsvorschlag, dessen Ausführung der Türkei und Griechenland vorbehalten blieb. Durch die Übernahme der Vermittlerrolle tritt aber der Vermittler selbst in das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien nicht ein; seine Beziehungen zu den Parteien enden mit der Vorlegung eines Vermittlungsvorschlages. Zur autoritären Rechtssetzung gegenüber den Parteien, etwa zu der Feststellung, daß ein Akt zulässig ist oder nicht oder daß ein Tatbestand als rechtsgültig anerkannt werden soll, ist der Vermittler nicht befugt. Das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien

<sup>18)</sup> S. Th. Ion, *The Hellenic Crisis from the Point of View of Constitutional and International Law* (American Journal of Int. Law. XII (1918) S. 563).

<sup>19)</sup> Hatschek, *Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte*, 1923, S. 118.

bestimmt sich nach seinen eigenen Regeln. Solange eine vertragliche Einigung zwischen Griechenland und der Türkei über die aus dem Kriege entstandene Souveränitätsfrage noch nicht vorlag, war Griechenland zur Fortführung der Besetzung auf Grund seines Eroberungsrechtes befugt.

Eine andere Frage ist es, ob sich die Neutralität Griechenlands auch auf die friedlich besetzt gehaltenen Inseln erstreckte. Man wird auch diese Frage verneinen müssen. Die Inseln waren de jure türkische Gebietsteile. Die Rechtsstellung Griechenlands auf diesen Inseln war durch den Besetzungszweck bestimmt und zugleich begrenzt. Die Neutralität ist aber ein Inbegriff von Pflichten, die nur von Staaten auf einem Gebiet erfüllt werden können, über das ihnen die volle Staatsgewalt zusteht. Griechenland wäre auf Grund seiner Stellung als Besatzungsmacht rechtlich nicht in der Lage gewesen, die vollständige Erfüllung der Neutralitätspflichten innerhalb des besetzten Gebiets sicherzustellen.

Die Besetzung der Inseln durch die Entente war daher Griechenland gegenüber rechtswidrig, bedeutete aber nicht eine Verletzung der griechischen Neutralität.

Zum gleichen Ergebnis gelangt man hinsichtlich der zweiten Inselgruppe (Lemnos, Mytilene usw.). Die militärische Besetzung dieser Inseln durch Griechenland während des Balkankrieges war zwar von den Großmächten durch ihre Entscheidung anerkannt worden. Diese Entscheidung genügte indessen nicht zur Übertragung der türkischen Gebietshoheit an Griechenland. Dazu war eine ausdrückliche Zessionserklärung der Türkei als des bisherigen Hoheitsträgers erforderlich, die aber niemals erteilt wurde. Die Türkei hat vielmehr gegen die Entscheidung der Großmächte förmlichen Einspruch erhoben. Solange die türkische Einwilligung zum Wechsel der Gebietshoheit fehlte, blieben die Inseln völkerrechtlich Bestandteile des türkischen Reiches.

Daraus ergibt sich weiter, daß sich die griechische Neutralität auch auf diese Inselgruppe nicht erstrecken konnte. Die Besetzung der Inseln durch England bildete daher keine Verletzung der griechischen Neutralität, sondern, wie im Falle der erstgenannten Inselgruppe, eine Völkerrechtsverletzung<sup>20)</sup>.

## B. Die Jonischen Inseln.

I. *Die völkerrechtliche Lage der Jonischen Inseln beim Ausbruch des Weltkrieges.* Die Jonischen Inseln haben ein wechselvolles Schicksal gehabt<sup>21)</sup>. Durch den Vertrag von Campo-Formio vom 17. Oktober

<sup>20)</sup> Vgl. Th. Ion, a. a. O., S. 563. Ion scheint eine Verletzung der griechischen Neutralität anzunehmen.

<sup>21)</sup> Siehe Lévy, De la Constitution des îles Ioniennes, 1901, S. 1 ff.

1797<sup>22)</sup> hatte die französische Republik die uneingeschränkte Gebiets-  
hoheit über die seit dem 14. Jahrhundert unter dem Protektorat Venedigs  
stehenden Inseln erlangt. Aber bereits wenige Jahre später erhielten  
auf Grund eines Abkommens mit Rußland vom 21. März 1800<sup>23)</sup> die  
Jonischen Inseln die Stellung einer »autonomen« Republik unter der  
Souveränität der Pforte. Als Garant der Vereinbarung besetzte Rußland  
die Inseln militärisch, um angeblich für die Aufrechterhaltung der Ruhe  
zu sorgen. Aus der russischen Besetzung entwickelte sich indessen ein  
russisches Protektorat ohne besonderen Rechtstitel<sup>24)</sup>. Rußland gab  
durch Vertrag vom 7. Juli 1807<sup>25)</sup> die Inseln wieder an Frankreich  
zurück. Der Wiener Kongreß machte die sieben Inseln durch den  
Vertrag vom 5. November 1815<sup>26)</sup> zu einem »unabhängigen und freien  
Staat« unter dem ausschließlichen Schutz Englands<sup>27)</sup>.

In den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts gab England aus  
Anlaß des Regierungsantritts einer neuen Dynastie in Griechenland  
sein Schutzverhältnis über die Inseln auf und stimmte ihrer Vereinigung  
mit Griechenland zu, was auch dem Willen der Bevölkerung entsprach.  
Da aber mit dieser Entscheidung zugleich die Wiener Kongreßakte  
abgeändert wurde, mußten auch die übrigen europäischen Großmächte  
ihre Zustimmung erteilen. Das geschah in einem Protokoll der Londoner  
Konferenz vom 1. August 1863, in welchem das Recht Englands, auf  
die Ausübung des Protektorats über die Jonischen Inseln zu verzichten,  
von Österreich, Frankreich, Preußen und Rußland anerkannt wurde<sup>28)</sup>.

Am 24. November 1863 wurde zu London ein gemeinschaftlicher  
Vertrag der genannten Mächte und Englands über die Vereinigung  
der Jonischen Inseln mit Griechenland unterzeichnet<sup>29)</sup>. Art. 1 ent-  
hält die Rechtsgrundlage des Vereinigungsaktes, d. h. den Verzicht  
Englands auf das Protektorat und die Bestätigung des Verzichts durch  
die übrigen Vertragsmächte. In Art. 2 verpflichten sich die Mächte,  
die Inseln als ewig neutralisierte Gebiete zu betrachten<sup>30)</sup>. Art. 6 sah

<sup>22)</sup> De Clercq, *Recueil des traités de la France*, Bd. I (1880), S. 335.

<sup>23)</sup> Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman*,  
Bd. II (1900), S. 36, Nr. 11.

<sup>24)</sup> Siehe auch Lévy, a. a. O., S. 26 ff., insbes. S. 31.

<sup>25)</sup> De Clercq, a. a. O., Bd. I (1880), S. 215 ff.

<sup>26)</sup> Martens, *N. R. d. T. Ire Série*, Bd. II (1887), S. 663 ff.

<sup>27)</sup> Frankreich gab seine Zustimmung am 27. September 1816. S. De Clercq,  
a. a. O., Bd. III (1880), S. 43; die Türkei dagegen erst am 24. April 1818. S. Nora-  
dounghian, a. a. O., Bd. II (1900), S. 92, Nr. 31.

<sup>28)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 80; vgl. auch Lévy, a. a. O., S. 40—70.

<sup>29)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 83.

<sup>30)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 83. Art 2: »Les Iles Ioniennes après leur union au  
Royaume de Grèce, jouiront des avantages d'une neutralité perpétuelle et, en conséquence,  
aucune force armée navale ou militaire, ne pourra jamais être réunie ou stationnée sur  
le territoire ou dans les eaux de ces Iles, au delà du nombre strictement nécessaire pour

einen Vertrag der Garantiemächte Frankreich, England und Rußland mit Griechenland zur Durchführung der Vereinigung vor.

Der Beschluß der Mächte, die Jonischen Inseln zu neutralisieren, fand begreiflicherweise keine günstige Aufnahme in Griechenland. Der dadurch geschaffene Dualismus innerhalb des griechischen Staatsgebiets erschien alles andere als wünschenswert. Die Bemühungen Griechenlands, die Neutralisierungsklausel zu beseitigen, führten zu einem Teilerfolg, indem durch Vertrag vom 29. März 1864 zwischen Griechenland und den Garantiemächten unter Zustimmung Österreichs und Preußens die Neutralisierung auf die beiden Inseln Korfu und Paxo beschränkt wurde<sup>31)</sup>. Die Neutralisierungsklausel war indessen nicht sehr glücklich gefaßt und mußte zu verschiedenen Zweifeln Anlaß geben. In Art. 2 des Vertrages von 1863 hatten sich die fünf vertragsschließenden Mächte verpflichtet, die »ewige Neutralität« der Jonischen Inseln zu »respektieren«, aber nicht auch sie respektieren zu lassen. Durch den Vertrag von 1864 hatte sich zwar Griechenland seinerseits zur Aufrechterhaltung der Neutralität Korfus verpflichten müssen. Es war durch die genannten Verträge indessen nicht gehindert, in diesem Gebiet Truppen auszuheben und Kriegsvorräte u. dergl. daraus zu beziehen, ein Umstand, welcher einem mit Griechenland kriegführenden Staate das Recht geben konnte, diese Insel anzugreifen und zu okkupieren<sup>32)</sup>. Ist dies aber richtig, so wird man logischerweise auch Griechenland nicht das Recht bestreiten können, auf den Inseln Truppen zu konzentrieren und andere militärische Maßregeln zum Schutze dieser Gebiete zu treffen<sup>33)</sup>. Damit ist aber die weitere Frage angeschnitten, ob diese Verträge nur für die Kontrahenten oder auch für die übrigen Staaten bindend waren, und ferner, ob Griechenland die Neutralität auch gegenüber solchen Staaten, die an den Neutralisierungsabkommen nicht beteiligt waren, respektieren mußte.

Völkerrechtliche Verträge binden grundsätzlich nur die beteiligten Staaten<sup>34)</sup>. Griechenland hat zwar während seiner Konflikte mit der

*maintenir l'ordre public, et pour assurer la perception des revenus de l'Etat. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent Article.»*

<sup>31)</sup> »Les cours de la Grande-Bretagne, de France et de Russie en leur qualité de puissances garantes de la Grèce déclarent avec l'assentiment des cours d'Autriche et de Prusse que les Iles de Corfou et de Paxo ainsi que leurs dépendances après leur réunion au royaume hellénique jouiront des avantages d'une neutralité perpétuelle. Sa M. le Roi des Hellènes s'engage de son côté à maintenir cette neutralité.« Strupp, a. a. O. Nr. 85, Art. 2.

<sup>32)</sup> Lawrence, *The Principles of International Law*, 7. Aufl., 1925, S. 597.

<sup>33)</sup> Politis, *Grèce et Turquie, Rév. gén. de droit intern. public*, Bd. IV (1897), S. 682.

<sup>34)</sup> Sefheriades, *Völkerrecht (griechisch)*, 1925, Bd. I, S. 244; Roxburgh, *International Conventions and Third States 1917*, S. 29. Die Beschießung und Besetzung

Türkei stets die Neutralität der Insel geachtet<sup>35)</sup>; dazu bestand aber nach unserer Ansicht keine Verpflichtung. Die Haltung Griechenlands entsprach vielmehr allgemein-politischen Rücksichten.

Die Neutralisierung der beiden Jonischen Inseln steht endlich in Zusammenhang mit der durch England, Frankreich und Rußland bei der Gründung des griechischen Staates übernommenen und bei der Einsetzung der neuen dänischen Dynastie in dem Vertrag der Gründungsmächte mit Dänemark vom 13. VII. 1863<sup>36)</sup> ausdrücklich bestätigten Garantieverpflichtung. Daß die Neutralität der beiden Inseln nicht durch besondere Abkommen garantiert war, ist sicher<sup>37)</sup>. Andererseits wird in dem Vertrag vom 13. VII. 1863 ausdrücklich festgestellt, daß die Jonischen Inseln, also auch die beiden neutralisierten, unter die allgemeine Garantie fallen<sup>38)</sup>. Das gleiche bestimmt der Vereinigungsvertrag vom 29. März 1864<sup>39)</sup>.

Zusammenfassend ergibt sich also: Korfu und Paxo waren ewig neutralisiert. Diese spezielle Neutralisierung war nicht garantiert; die Inseln fielen aber unter die Griechenland gewährte allgemeine Garantie. Die Neutralisierungsakte waren nur für die daran beteiligten Mächte, nämlich England, Frankreich, Österreich, Preußen und Rußland einerseits und Griechenland andererseits bindend.

## II. Die Besetzung Korfus durch die Entente.

1. *Darstellung der Vorgänge.* Nach der Niederwerfung Serbiens durch die Mittelmächte beschloß die Entente, die Reste der auf albanisches Gebiet übergetretenen serbischen Armee auf der griechischen Insel Korfu unterzubringen, ohne Rücksicht auf deren vertraglich für ewige Zeiten zugesicherte Neutralisierung und unter Bruch der allgemeinen Neutralität Griechenlands.

Am 1. Januar 1916 teilte der französische Admiral Chocheprat dem Präfekten von Korfu mit, daß »die alliierten Regierungen mit

---

Korfu durch Italien im Jahre 1923 kann demnach nicht als eine Verletzung der Neutralität der Insel angesehen werden, wenn auch das Vorgehen Italiens aus anderen Gründen völkerrechtswidrig war. Siehe dazu Nicoglou, *L'affaire de Corfou et la Société des Nations*, 1925, S. 1 ff.

35) Politis, a. a. O., S. 728.

36) Art. 3. Strupp, a. a. O., Nr. 79.

37) Levy, a. a. O., S. 149.

38) Art. 5: »Les Iles Ioniennes, lorsque leur réunion au Royaume de Grèce aura été effectuée, seront comprises dans la garantie stipulée par l'article 3 du présent traité.« Siehe auch § 1 des Protokolls (Nr. 4) vom 26. Juni 1863; Text bei Platykas, *La Grèce pendant la guerre de 1914—1918* (1918), S. 388.

39) Art. 1: »... la Grèce ... y compris les îles ioniennes formera un Etat monarchique indépendant, et constitutionnel sous la souveraineté de S. M. le roi George et sous la garantie des trois cours.«

Zustimmung der griechischen Regierung beschlossen hätten«<sup>40)</sup>, Korfu zu besetzen, um die serbischen Truppen dorthin zu befördern. Die Behauptung, daß die griechische Regierung dieser Besetzung zugestimmt habe, war aus der Luft gegriffen. Erst am 10. Januar, nachdem die Besetzung eine vollzogene Tatsache war, wurde der griechischen Regierung eine von den vier Ententegesandten in Athen unterzeichnete Note überreicht, in der es heißt:

»La Grèce ne saurait s'opposer au transfert des Serbes, qui sont ses alliés, à Corfou, où ils ne feront d'ailleurs qu'un bref séjour . . . Les Puissances alliées sont prêtes à donner toutes garanties quant à leur promesse qu'aucune revendication ne sera basée sur cette installation provisoire des Serbes à l'abri de la famine et de la mort; il ne s'agit à aucun degré d'une occupation, et les assurances déjà données au Gouvernement Grec pour les autres îles dont les troupes anglo-françaises ont dû se servir momentanément pour des raisons de sécurité, assurances dont il s'est contenté, ne peuvent sans doute être accueillies moins favorablement dans le cas présent«<sup>41)</sup>.

Die Wahl Korfus als Sammelplatz der serbischen Armee wird also zunächst mit ihrer nahen Lage zur albanischen Küste gerechtfertigt<sup>42)</sup>. Ein Blick auf die Karte genügt, um festzustellen, daß etwa Brindisi günstiger lag als Korfu<sup>43)</sup>. Die Italiener hatten aber die Aufnahme der Serben abgelehnt. Es war natürlich leichter und bequemer, die Neutralitätsrechte des kleinen Griechenland zu verletzen als sich um die Einwilligung Italiens zu bemühen. In der Note wird ferner behauptet, daß es sich in keiner Weise um eine Okkupation handle, sondern um eine bloße Benutzung der Insel aus Gründen der Sicherheit. Es ist indessen nicht einzusehen, inwiefern diese Benutzung im vorliegenden Fall mehr gerechtfertigt sein sollte als eine regelrechte Okkupation. Ebenso wenig wird man behaupten können, daß sie den allgemeinen Neutralitätsnormen und den in dem Haager Abkommen von 1907 niedergelegten Regeln nicht widersprochen habe.

Die Entente meint schließlich, daß sich die griechische Regierung

<sup>40)</sup> Driault et Lhéritier, Histoire diplomatique de la Grèce de 1821 à nos jours (1925/26), Bd. V, S. 226; Cosmin, a. a. O., Bd. II, S. 10.

<sup>41)</sup> Kriege, a. a. O., S. 77, Anl. 9; Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 335.

<sup>42)</sup> Der englische Außenminister Grey erklärte im House of Commons: »When Serbian territory was overrun by hostile forces the allied governments selected Corfu as the nearest available place of refuge for such portions of the Serbian armies as could be rescued.« Parliamentary Debates, H. C. Bd. 81, S. 2184.

<sup>43)</sup> König Konstantin hat auf diese Tatsache in einem dem Athener Vertreter der »Associated Press« gewährten Interview mit Recht hingewiesen und u. a. gesagt: »Wenn Griechenland mit Serbien verbündet ist, so ist es Italien auch und die Serben hätten leichter nach Albanien und Italien gebracht werden können als nach Korfu.« S. Deutscher Geschichtskalender (hrsg. v. Fr. Purlitz) 1916, Bd. I, 1, S. 199.

mit den ihr gegebenen Zusicherungen bezüglich der anderen von englisch-französischen Truppen besetzten Inseln zufrieden gegeben habe; das gleiche müsse auch für Korfu gelten. Griechenland hat indessen den Eingriffen in seine Souveränität und Neutralitätsrechte niemals zugestimmt.

Die Besetzung des Achilleion wurde im übrigen damit gerechtfertigt, daß sich dort eine vollständig eingerichtete Verproviantierungsbasis für deutsche Unterseeboote befunden habe. Daß diese durch allzu geschäftige Agenten des französischen Nachrichtendienstes verbreitete Behauptung unrichtig war, bestätigt ausdrücklich der französische kommandierende Admiral du Fournet, der in seinen Kriegserinnerungen zugibt: »l'occupation de Corfou fit évanouir toutes ces légendes« (44).

Die griechische Regierung legte gegen die Maßnahmen der Alliierten schärfste Verwahrung bei der französischen Regierung ein und hob hervor, daß durch die Besetzung Korfus nicht bloß die Neutralität Griechenlands, sondern auch die internationalen Abkommen von 1864 verletzt worden seien (45).

Die Entente antwortete auf die mehrfachen und energischen Proteste der griechischen Regierung mit der unbewiesenen Behauptung, daß die Neutralität Korfus schon durch deutsche Unterseeboote verletzt worden sei, ohne daß Griechenland, wie es seine Pflicht gewesen wäre, Gegenmaßnahmen getroffen habe. Griechenland habe den Alliierten gegenüber bisher eine wohlwollende Neutralität beobachtet, die den Gedanken einer strengen Neutralität ausgeschlossen habe. Diese wohlwollende Neutralität und der zwischen Griechenland und Serbien bestehende Bündnisvertrag seien die Grundlage für die Aufnahme der alliierten und der serbischen Armeen auf griechischem Gebiet. Griechenland müsse sich im übrigen vor Augen halten, daß die Vereinigung der Inseln mit Griechenland aufs engste mit der im Art. I des Vertrages von 1864 genannten Garantie einer konstitutionellen Regierungsform zusammenhänge. »Les puissances garantes n'ont pas voulu jusqu'ici s'appuyer sur les stipulations du traité et faire état du droit qu'il leur confère pour examiner si le régime gouvernemental actuel de la Grèce répond lui-même à la définition rigoureuse du régime constitutionnel qui a été la condition sine qua non de la réunion des îles à la Grèce« (46).

Hier wird also in mehr oder weniger verhüllter Form mit der Möglichkeit einer Intervention in die inneren Angelegenheiten Griechen-

44) Fournet (Admiral Dartige du) Mon Commandement en Orient, S. 115, s. 2. S. 304.

45) Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 335.

46) Note der Alliierten vom 14. Januar 1916 (Driault et Lhéritier, a. a. O., Bd. V, S. 228).

lands gedroht, was nur den Zweck haben konnte, auf die Führung der griechischen Politik entscheidenden Einfluß zu erhalten. Den unmittelbaren Anlaß zu dieser Drohung hatte die zweimalige Auflösung der Kammer durch den König gegeben, die angeblich dem von den Mächten garantierten konstitutionellen Regime widersprach. Aber die Frage der inneren Verfassung Griechenlands stand in keinem rechtlichen Zusammenhange mit der Neutralität. Die behauptete Verletzung konstitutioneller Grundsätze konnte niemals den Bruch der griechischen Neutralität durch die Entente rechtfertigen, solange Griechenland ein freier und unabhängiger Staat war. Das ist von den Garanten selbst bis dahin nie bestritten worden. Die Antwort der Entente beweist nur, wie unsicher sie sich bei der Besetzung Korfus fühlte.

2. *Rechtliche Würdigung.* a) Die Verletzung der Neutralität Korfus wird in den völkerrechtlichen Lehrbüchern im allgemeinen nur kurz gestreift.

So behauptet z. B. Moyer, daß die Neutralisation Korfus tatsächlich nur von England, Frankreich, Rußland und Griechenland anerkannt gewesen sei; sowohl im Laufe der griechisch-türkischen Kriege von 1897 und 1912, als auch während des Krieges 1914 hätten auf den Jonischen Inseln Feindseligkeiten stattgefunden<sup>47)</sup>. Er übersieht dabei, daß Deutschland (als Rechtsnachfolger Preußens) und Österreich durch die Zustimmung zum Neutralisierungsvertrage von 1864 die Neutralität der Jonischen Inseln gleichfalls anerkannt hatten. Ebenso wenig trifft es zu, daß Griechenland 1897 und 1912 den internationalen Status der Inseln nicht geachtet habe. Aber selbst wenn dem so wäre, so ist nicht einzusehen, wie daraus für die Entente ein Recht zur Nichtachtung, wenn auch nicht der speziellen Neutralität der Inseln, so doch der Neutralität Griechenlands abgeleitet werden kann.

Oppenheim beschränkt sich auf die Feststellung, daß durch die Besetzung Korfus seitens der Alliierten eine »anormale Lage« entstanden sei<sup>48)</sup>. Lawrence gibt zu, daß die Gründe der Entente zur Rechtfertigung der Besetzung von Korfu sehr dürftig gewesen seien; er fügt aber hinzu, daß man den Vorfall nur im Zusammenhang mit der »anomalous intervention« in Griechenland beurteilen dürfe<sup>49)</sup>. Birkenhead gibt schließlich offen zu, daß »the neutrality of Corfu was violated in 1916 when the Serbian General Headquarters were established there by the French troops«<sup>50)</sup>.

b) Die Neutralisierung einzelner Gebietsteile, sei es für kurze, sei es, wie in unserem Falle, für ewige Zeit, bedeutet nichts anderes

<sup>47)</sup> Moyer, *Le droit des gens moderne*, 1920, S. 205.

<sup>48)</sup> Oppenheim, *International Law*, 3. Aufl., 1921, Bd. II, S. 431.

<sup>49)</sup> Lawrence, *a. a. O.*, S. 597.

<sup>50)</sup> Birkenhead, *International Law*, 6. Aufl. 1927, S. 51, Anm. 3.

als eine Befriedung. Der Sinn einer solchen Befriedung ist, daß die Vertragsteile im Kriegsfall auf den betreffenden Gebieten keine kriegerischen Handlungen vornehmen dürfen<sup>51</sup>). Ein Neutralisierungsvertrag ist also vor allem für den Kriegsfall zwischen den Kontrahenten geschlossen.

Das war auch der Sinn der Neutralisierung der Jonischen Inseln, wie ein Blick auf die Geschichte des Abkommens zeigt. England wünschte damals zunächst die Zerstörung der Festungswerke Korfu mit der Begründung, daß Griechenland zu schwach sei, um nötigenfalls die Besetzung dieser strategisch sehr wichtigen Anlagen durch eine Großmacht zu verhindern; Österreich forderte darüber hinaus die Neutralisierung sämtlicher Jonischer Inseln, ein Gedanke, der schließlich mit der Neutralisierung von Korfu und Paxo teilweise verwirklicht wurde<sup>52</sup>).

Da sich während des Weltkrieges die Vertragsmächte England, Frankreich und Rußland auf der einen, Österreich und Deutschland auf der anderen Seite gegenüberstanden, so mußte die Frage auftauchen, ob der Neutralisierungsvertrag noch bestand, oder ob er vor oder mit Kriegsausbruch aus irgendeinem Grunde aufgehoben oder zum mindesten suspendiert wurde.

Daß die Neutralisierung schon vor dem Kriege hinfällig geworden sei, ist nicht anzunehmen. Denn nicht nur Griechenland hat, wie bereits erwähnt, diesen Status während seiner Konflikte mit der Türkei stets respektiert; auch die Großmächte haben sich ähnlich verhalten, indem z. B. bei der Blockade Griechenlands im Jahre 1886 die neutralisierten Gewässer Korfus von ihren Flotten gemieden wurden<sup>53</sup>).

Ist aber der Neutralisierungsvertrag vom Weltkrieg betroffen worden?

Die moderne Theorie und Praxis nimmt an, daß durch den Kriegsausbruch die zwischen den kriegführenden Staaten bestehenden Verträge aufgehoben werden. Ausgenommen sind jedoch diejenigen Verträge, die speziell für den Kriegsfall geschlossen sind, beispielsweise die Haager Land- und Seekriegsabkommen, Neutralisierungsakte u. dergl., die erst bei Ausbruch der Feindseligkeiten ihre Wirksamkeit entfalten. Es bleiben ferner solche Verträge unberührt, die nicht nur zwischen den Kriegführenden, sondern zugleich auch mit anderen

<sup>51</sup>) Siehe statt vieler: Liszt-Fleischmann, Das Völkerrecht systematisch dargestellt, 12. Aufl. 1925, S. 466; Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I (deutsche Übersetzung), 1929, S. 183; Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, 4. Aufl. 1928, S. 46; Fauchille, Traité de droit international public, 8. Aufl. 1922 ff., Bd. I, 1, Nr. 350, Bd. II, Nr. 1066, 3; Kleen, Lois et usages de la neutralité, 1898, Bd. I, S. 103 ff.

<sup>52</sup>) Lévy, a. a. O., S. 133/134; Driault-Lhéritier, a. a. O., Bd. III, S. 97 f., 99 f., 103 ff.; Spheriades, a. a. O., Bd. I, S. 244.

<sup>53</sup>) Spheriades, a. a. O., Bd. I, S. 245; Fauchille, a. a. O., Bd. I, 1, Nr. 369.

Staaten abgeschlossen sind. Derartige Verträge können unter Umständen wegen Undurchführbarkeit im Verhältnis der Kriegführenden zueinander, aber auch nur zwischen ihnen suspendiert sein. Verträge politischer Natur zwischen den Kriegführenden und dritten Staaten behalten ebenfalls ihre Gültigkeit<sup>54</sup>).

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Verträge von 1863 und 1864 über die Neutralisierung von Korfu und Paxo im Weltkriege ihre Gültigkeit voll bewahrten, weil die Neutralisierung gerade den Kriegsfall im Auge hatte und weil ein dritter Staat, das z. Zt. der Besetzung noch neutrale Griechenland, an dem Verträge beteiligt war<sup>55</sup>). Die Ententemächte hätten den Neutralisierungsvertrag nur dann als aufgehoben ansehen dürfen, wenn Österreich und Deutschland ihrerseits den Vertrag verletzt hätten, ohne von Griechenland daran gehindert zu werden. Die Entente hat dies auch behauptet, den Beweis dafür aber nicht erbracht.

Die im Widerspruch zu dem Vertrag von 1864 erfolgte Besetzung Korfus durch die Entente war daher völkerrechtswidrig. Durch den Vertrag war aber auch Griechenland, wie wir gesehen haben, verpflichtet, die Neutralität dieser Insel zu wahren (*à maintenir*). Es mußte also die Besetzung verhindern und die dorthin gebrachten Truppen gewaltsam entwaffnen und internieren. Das Unterlassen dieser Pflicht stellt einen Völkerrechtsbruch gegenüber Deutschland und Österreich dar.

c) Die Neutralisierung von Korfu und Paxo war von keiner Seite

<sup>54</sup>) Siehe Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, 1758, Liv. III, § 175; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 266 ff.; Cecil Hurst in *British Year Book of International Law* (1921/22), S. 38 ff., 41 ff.; Hatschek, a. a. O. S. 239; Oppenheim, a. a. O., Bd. II, S. 145 ff.; Hall, *A Treatise of International Law*, 8. Aufl. 1924, S. 453 ff.; *Annuaire de l'Institut de droit international*, Bd. 24 (1911), S. 200 ff.; Bd. 25 (1912), S. 611 ff., insbes. S. 648 ff.; Jacomet, *La Guerre et les Traités*, 1909, S. 182 ff.; Bertram, *Die Aufhebung der völkerrechtlichen Verträge*, 1915, S. 29 ff.; Schätzel, *Der Krieg als Endigungsgrund von Verträgen*, 1911, S. 15, 52 ff.; Rolin, *Le droit moderne de la guerre*, 1920 I, Bd. I, S. 209 ff.

<sup>55</sup>) Das übersieht Spheriades (a. a. O., Bd. I, S. 245) offenbar, wenn er meint, daß, weil völkerrechtliche Verträge grundsätzlich nur die Vertragschließenden selbst binden, eine »Verletzung der besonderen dauernden Neutralität« Korfus durch die Entente nicht vorliegen könne. Ebenso unhaltbar ist die Ansicht von Nicoglou (a. a. O., S. 43/44), der ausführt, daß der Vertrag von 1864 als rechtsetzender Vertrag (*traité-loi*) durch einen neuen Vertrag, sei es auch stillschweigend und implicite von den an seinem Abschluß beteiligten Mächten England, Frankreich und Rußland annulliert werden könne. Das sei geschehen, indem die Ententemächte durch Benutzung von Korfu als Flotten- und Operationsbasis Insel und Mutterland juristisch gleichgestellt und damit die Neutralisierung aufgehoben hätten. N. übersieht dabei, daß der Neutralisierungsvertrag, wie oben ausgeführt, gerade für den Kriegsfall abgeschlossen war und daß außer den drei von ihm genannten Mächten auch noch Deutschland, Österreich und Griechenland an dem Neutralisierungsabkommen beteiligt waren.

garantiert, aber beide Inseln fielen unter die Griechenland von England, Frankreich und Rußland gewährte allgemeine Garantie.

Sicher ist, daß diese Garantie vor allem die territoriale Unversehrtheit Griechenlands betraf. Zwar ist im Vertrag von 1832 nichts ausdrücklich über den Gegenstand der Garantie bestimmt worden. Abgesehen von der geschichtlichen Entwicklung des Gedankens der griechischen Garantie geht dies aber aus Folgendem zweifelsfrei hervor: Im Art. 8 des Protokolls vom 3. Februar 1830<sup>56)</sup> war eine Garantie aller vorhergehenden Klauseln und Vereinbarungen vorgesehen. Dazu gehörten auch die Grenzen des neuen Staates. Dieses Protokoll hat als Grundlage des Vertrages vom 7. Mai 1832<sup>57)</sup> gedient und die Mächte hatten schon am 26. April 1832 dem bayerischen Bevollmächtigten in London bezüglich der Garantie die förmliche Erklärung abgegeben:

»Le protocole du 3 Février 1830 a placé le territoire grec, dans toute son étendue, sous la garantie des trois Cours. Il s'entend que cette garantie mentionnée dans l'article 4 du projet de Convention s'appliquera au territoire grec, tel qu'il doit résulter des négociations ouvertes à Constantinople<sup>58)</sup>.«

Diese territoriale Garantie kann nur den Sinn haben, daß die Garanten sich verpflichten, selbst die Integrität des griechischen Gebietes zu achten und sie gegen jeden Einfall, Angriff oder Verletzung von dritter Seite zu schützen<sup>59)</sup>. Keiner dieser Fälle lag aber vor, so daß auch aus diesem Grunde die Besetzung Korfus völkerrechtswidrig war. Selbst wenn ein casus garantiae vorgelegen hätte, so hätte die Aufforderung Griechenlands zum Einschreiten abgewartet werden müssen.

d) Die Neutralität ist ein zweiseitiges Rechtsverhältnis<sup>60)</sup>. Sie läßt sowohl für die Kriegführenden als auch für die Neutralen Rechte und Pflichten entstehen. Vor allem darf der Kriegführende das Gebiet des Neutralen nicht verletzen, während der Neutrale jede Verletzung seines Gebiets, unter Umständen sogar mit Waffengewalt, zurückweisen muß.

<sup>56)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 47.

<sup>57)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 61.

<sup>58)</sup> Strupp, a. a. O., Nr. 59; Schmitt, Die Kernfrage des Völkerbundes, 1926, übersieht dieses wichtige Schriftstück, wenn er (S. 25, Anm. 24) meint, daß der Vertrag vom 7. Mai 1832 nur »die Unabhängigkeit Griechenlands garantiert« habe, weil die Grenzen damals überhaupt noch nicht fest gestanden hätten, so daß ein status quo im strengen Sinne überhaupt nicht garantiert werden konnte.

<sup>59)</sup> Vgl. Pradier-Fodéré, Droit intern. public, 1885, Bd. II, S. 600; Bluntschli, Das moderne Völkerrecht d. zivilis. Staaten, 2. Aufl. 1872, § 431 ff.; Oppenheim, a. a. O., Bd. I, S. 739; Geffcken, in Holtzendorffs Handbuch d. Völkerrechts, Bd. III, S. 90, 105 ff.

<sup>60)</sup> Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 534; Kleen, a. a. O., Bd. I, S. 73.

Durch die Beförderung serbischer Truppen nach Korfu und deren Reorganisierung daselbst war die griechische Neutralität doppelt verletzt: seitens der Entente durch die Okkupation der Insel und seitens der Griechischen Regierung, die nichts unternahm, um die Okkupation, gegebenenfalls mit Waffengewalt, zu verhindern oder die Truppen zu internieren.

### C. Die Beförderung des in Korfu reorganisierten serbischen Heeres nach Saloniki.

1. *Darstellung der Vorgänge.* Anfang April 1916 teilten die Gesandten Englands und Frankreichs dem griechischen Ministerpräsidenten Skuludis die Absicht ihrer Regierungen mit, die auf Korfu gelandeten serbischen Truppen nach Saloniki zu transportieren. Da der Seetransport wegen der deutschen Unterseeboote nicht in Frage kam, sollte die Überführung zu Lande über die Eisenbahn Patras—Larissa—Saloniki vor sich gehen. Skuludis erwiderte, daß der Transport von 100000 Mann serbischer Truppen über griechisches Gebiet die Verkehrsmittel des Landes zum Schaden des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebens in Griechenland monatelang lahmlegen und einen derart schweren Eingriff in die Souveränität und Neutralität des Landes bedeuten würde, daß die Zentralmächte darin mit Recht die Aufgabe der griechischen Neutralität erblicken könnten. Er könne deswegen der Absicht der Alliierten unter keinen Umständen zustimmen.

Die französische Regierung ließ daraufhin dem griechischen Gesandten in Paris erklären, daß nach der ablehnenden Haltung der griechischen Regierung von der Gewährung der von ihr gewünschten Anleihe in Höhe von 150 Millionen Franken keine Rede mehr sein könne <sup>61)</sup>, worauf Skuludis antwortete, daß Griechenland diese Anleihe nicht als Preis für die Verletzung seiner Neutralität nachgesucht habe <sup>62) 63)</sup>.

<sup>61)</sup> Diplomatika Engrapha 1913—1917, 2. Aufl. 1920, Nr. 57; s. auch die von Cosmin, a. a. O., Bd. II, S. 102 zitierten Telegramme Iswolskis vom 17. und 18. April an seine Regierung. Es geht daraus hervor, daß Frankreich infolge der Weigerung Griechenlands, den Durchmarsch serbischer Truppen zu gestatten, die Möglichkeit in Erwägung zog, durch finanziellen Druck und strenge Blockade die griechische Regierung gefügig zu machen. England dagegen war für eine mildere Behandlung.

<sup>62)</sup> Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 59.

<sup>63)</sup> Die Mobilmachung des griechischen Heeres hatte die Staatskasse geleert. Nach dem Scheitern der Anleiheverhandlungen mit der Entente hat sich Griechenland an Deutschland gewandt und vom Bankhaus Bleichröder & Co. einen Kredit von 40 Millionen Mark erhalten. Ob Griechenland für diese finanzielle Hilfe irgendwelche Gegenleistungen politischer oder sonstiger Art versprochen hatte, konnten wir nicht ermitteln. Aus einem Telegramm Kaiser Wilhelms II. an König Konstantin geht aber hervor, daß der Kaiser seine Zustimmung zu dieser Anleihe von der Innehaltung einer wohlwollenden Neutralität

Auch ein neuer Pressionsversuch, nämlich die Drohung der serbischen Regierung, daß die griechisch-serbischen Beziehungen getrübt würden, wenn den serbischen Truppen infolge der Weigerung Griechenlands während ihrer Überfahrt zu Schiff ein Unglück zustoßen sollte <sup>64</sup>), blieb erfolglos, obwohl der serbische Schritt durch die Gesandten Englands und Frankreichs, aber auch Italiens und Rußlands, die dadurch ihre Solidarität mit ihren Alliierten kund tun wollten, unterstützt wurde. In seinem Telegramm an die griechischen Gesandten in den Ententehauptstädten vom 27. April 1916 <sup>65</sup>) entwickelte Skuludis noch einmal die Gründe, die Griechenland veranlaßten, das Ersuchen der Entente abzulehnen. Er wies darauf hin, daß den serbischen Transportschiffen die Benutzung des Kanals von Korinth gestattet werden könne, wodurch die Unterseebootgefahr so gut wie ausgeschlossen sei.

Man sah in Paris ein, daß der Widerstand Griechenlands nur mit Gewalt zu überwinden war. Da aber England und Rußland mildere Töne anschlugen, gab Frankreich schließlich nach. Die in Korfu befindlichen Truppen wurden zu Schiff durch den Kanal von Korinth nach Saloniki transportiert, ohne unterwegs irgendwelchen Schaden zu erleiden <sup>66</sup>).

2. *Rechtliche Würdigung.* Die griechische Regierung hatte zwar gegenüber den Ententemächten den ernstesten Versuch gemacht, ihre Neutralität zu wahren; sie hatte aber nur einen Teilerfolg erringen können. Denn wenn sie auch den Durchzug fremder Truppen durch griechisches Land gebiet verhinderte, so mußte sie immerhin unter dem Druck der Entente die Benutzung der griechischen Territorialgewässer und des Kanals von Korinth für den geforderten Durchzug zulassen.

Zwei Fragen sind zu untersuchen: einmal, wie das Ersuchen der Entente und Serbiens, ihre Truppen über griechisches Gebiet nach Saloniki zu transportieren, rechtlich zu werten ist und sodann, ob die Benutzung der Territorialgewässer und des Kanals von Korinth völkerrechtlich zulässig war oder eine Neutralitätsverletzung darstellte.

Griechenlands gegenüber Deutschland abhängig machte. Zu beachten ist noch, daß diese Anleihe mit dem von Griechenland geduldeten Vordringen der Zentralmächte in Griechisch-Mazedonien zeitlich zusammenfällt. Das erwähnte Telegramm s. bei Melas, l'Ex-roi Constantin 1921, S. 222/23.

<sup>64</sup>) Verbalnote des serbischen Gesandten in Athen vom 20. April 1916. (Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 60.) Die Note enthielt im übrigen folgenden interessanten Passus: »Die griechische Regierung wird dadurch, daß sie den Durchmarsch serbischer Truppen über ihr Gebiet gestattet, keineswegs an der militärischen Operation teilnehmen und sich daher nicht der Aufgabe der bis jetzt beobachteten Neutralität verdächtig machen. Es wird sich nur um einen Akt der Freundschaft und wohlwollenden Neutralität gegenüber Serbien handeln, worauf Serbien nach dem Geist des griechisch-serbischen Bündnisvertrages rechnen zu können hofft . . . «

<sup>65</sup>) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 62.

<sup>66</sup>) Vgl. Driault et Lhéritier, a. a. O. Bd. V S. 240.

a) Die in der oben zitierten serbischen Note vom 20. April 1916 <sup>67)</sup> geäußerte Ansicht, daß die Gestattung des Durchzugs nur ein Akt wohlwollender Neutralität sei, ist nichts als eine zu weite Ausdehnung des Begriffs »wohlwollend«, die in jene ältere von Grotius <sup>68)</sup> und anderen vertretene Theorie mündet, wonach der Kriegführende das Gebiet des neutralen Staates durchqueren darf, solange er ihm keinen Schaden zufügt (Theorie vom *usus innocuus*) <sup>69)</sup>.

Die zweite Haager Friedenskonferenz hat im 5. Abkommen als Neutralitätsregel den Satz aufgestellt, daß es den Kriegführenden untersagt ist, Truppen durch das Gebiet des Neutralen hindurchzuführen; die Neutralen haben dagegen das Recht und die Pflicht, gegebenenfalls mit Waffengewalt jede Verletzung ihres Gebietes zu verhindern <sup>70)</sup>. Das moderne positive Völkerrecht hat also jene mildere, teils von naturrechtlichen Auffassungen bestimmte, teils aus zivilrechtlichen Grundsätzen hergeleitete Theorie von dem »*usus innocuus*« aufgegeben.

Hätte also die Entente ihre Absicht, die serbischen Truppen durch griechisches Gebiet nach Saloniki zu befördern, durchgesetzt, so hätte sie allgemein anerkannte Neutralitätsregeln verletzt. Einer gleichen Rechtsverletzung hätte sich Griechenland schuldig gemacht, wenn es diesen Durchmarsch gestattet hätte <sup>71)</sup>.

b) Was die Benutzung der griechischen Territorialgewässer und des Kanals von Korinth anlangt, so ist die Frage getrennt unter folgenden Gesichtspunkten zu behandeln: 1. Ist den Kriegs- und sonstigen Schiffen der Kriegführenden die Durchfahrt durch die Territorialgewässer der Neutralen erlaubt? 2. Ist die Durchfahrt solcher Fahrzeuge durch

<sup>67)</sup> Vgl. Anm. 65.

<sup>68)</sup> Grotius, *De jure belli ac pacis*, deutsch v. Kirchmann, 1869, Buch II, Kap. II, § 10, § 13.

<sup>69)</sup> Vgl. dazu Vattel, a. a. O. Liv. III, § 119; Bluntschli, a. a. O. § 770; Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8. Aufl. 1888, § 147; Hall, *A Treatise of International Law*, 8. Aufl., Oxford 1924, S. 716; ferner Ullmann, *Völkerrecht*, 1903, § 191; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 536; Kleen, a. a. O., Bd. I, S. 503; Funk-Brentano u. Sorel, *Précis de droit des gens*, 1877, S. 363; Garner, a. a. O., Bd. II, S. 222 ff.; Oppenheim, a. a. O., Bd. II, § 323.

<sup>70)</sup> Eine zulässige Ausnahme ist der Durchzug von Kriegsgefangenen und Verwundeten. S. Art. 13 ff. des 5. und Art. 10 des 13. Haager Abkommens von 1907.

<sup>71)</sup> Maccas, *La Grèce et la Serbie*, in *Rév. gén. de droit intern. public*, Bd. 26 (1919) S. 465 ff. versucht seine Ansicht, daß die griechische Regierung das serbische Ersuchen hätte erfüllen müssen, durch verschiedene politische Gesichtspunkte zu rechtfertigen. Er wirft u. a. die Frage auf, ob dieser Transport die griechische Souveränität irgendwie gefährdet hätte und meint: »Les craintes ici encore étaient imaginaires. L'armée serbe était une armée amie dont on pouvait rien redouter, dont la présence momentanée sur territoire hellénique aurait au contraire créé entre elle et les habitants des sentiments de sympathie et d'amitié.« (a. a. O., S. 470.) Daß diese Folgerung nach dem modernen Stand des Völkerrechts unhaltbar ist, leuchtet von selbst ein. Maccas verwechselt den Begriff der Souveränität mit dem der Neutralität.

nationale Gewässer (Kanäle, Buchten, Flüsse usw.) neutralitätswidrig oder nicht?

1. Es ist ein allgemein anerkannter Satz des Völkerrechts, daß die Küstengewässer eines kriegführenden Staates ebenso wie sein Landgebiet zum Kriegsschauplatz gehören. Die Küstengewässer der Neutralen unterstehen den allgemeinen Neutralitätsregeln<sup>72)</sup>. Nach den Bestimmungen des 13. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges, das, wie zu Beginn der Arbeit ausgeführt, ebenso wie die übrigen Haager Abkommen als allgemein anerkanntes Gewohnheitsrecht während des Weltkrieges galt, sind die Kriegführenden verpflichtet, die Hoheitsrechte der neutralen Mächte in deren Gewässern zu achten und dort keine Kriegshandlungen vorzunehmen (Art. 1—5).

Mit dem Grundsatz der Unverletzlichkeit der Küstengewässer ist indessen für die Frage der friedlichen Durchfahrt von Schiffen kriegführender Staaten durch die Küstengewässer der Neutralen noch nichts gewonnen.

Nach herrschender Ansicht<sup>73)</sup>, der sich auch das Institut de droit international angeschlossen hat<sup>74)</sup>, ist anzunehmen, daß jedenfalls in Friedenszeiten die Durchfahrt fremder Kriegsschiffe durch die Küstengewässer eines anderen Staates grundsätzlich zulässig ist, wenn auch der Uferstaat die Zahl der durchfahrenden oder der in seinen Häfen anlaufenden und sich dort aufhaltenden Kriegsschiffe einer näheren Regelung unterwerfen kann<sup>75)</sup>.

Wie ist es aber in Kriegszeiten? Daß der Kriegführende selbst seine Küstengewässer den Handels- und Kriegsschiffen fremder Staaten sperren kann, ist wohl selbstverständlich<sup>76)</sup>. Die Verteidigung des Staates kann solche Maßnahmen erfordern. Wie soll sich aber der Neutrale gegenüber den Kriegsschiffen der Kriegführenden verhalten? Darf oder muß er zulassen, daß sie seine Küstengewässer durchfahren, vorausgesetzt natürlich, daß sie keine kriegerischen Handlungen vornehmen?

Die von einigen Schriftstellern<sup>77)</sup> geforderte rechtliche Gleichstellung von Territorialgewässern mit dem festen Lande ist nicht aner-

72) Mercker, Die Küstengewässer im Völkerrecht, 1927, S. 72; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 146; Fauchille, a. a. O., Bd. II, S. 346.

73) Mercker, a. a. O., S. 28 ff.; Hall, a. a. O., S. 197; Jessup, The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction 1927, S. 120; Fauchille, a. a. O., Bd. I, 2, S. 1006; Hall, a. a. O., S. 198; Oppenheim, a. a. O., Bd. I, §§ 188, 195; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 144.

74) Annuaire, a. a. O., Bd. XIII (1894/5) S. 328 ff.; vgl. auch League of Nations, C. 196, M. 70. 1927, V, S. 28 ff., insbesondere S. 72 ff.

75) Vgl. Mercker, a. a. O., S. 38, Anm. 41.

76) Vgl. Mercker, a. a. O., S. 39.

77) So namentlich Kleen, a. a. O., Bd. I, S. 507 ff., 510 ff.

kannt, so daß das im Landkrieg geltende Verbot des Betretens neutralen Gebiets für die Küstengewässer nicht gilt. Man hat vielmehr die Durchfahrt der Kriegsschiffe durch die Küstengewässer grundsätzlich als zulässig angesehen und sich damit begnügt, die Dauer des Aufenthaltes, die Verproviantierungsfrage und ähnliches zu regeln<sup>78)</sup>. Art. 10 des 13. Haager Abkommens bestimmt:

»Die Neutralität einer Macht wird durch die bloße Durchfahrt der Kriegsschiffe und Prisen der Kriegführenden durch ihre Küstengewässer nicht beeinträchtigt.«

Die Frage, ob der neutrale Staat verpflichtet ist, die Durchfahrt der Kriegsschiffe zu dulden, kann weder aus dem eben zitierten Art. 10 noch aus den ihm vorangegangenen Verhandlungen beantwortet werden<sup>79)</sup>. Es ist vielmehr anzunehmen, daß dem Neutralen das Recht zusteht, nach eigenem Ermessen die Durchfahrt fremder Kriegsschiffe zu verbieten<sup>80)</sup>, wenn diese etwa ihre Neutralitätspflichten unbeachtet lassen<sup>81)</sup> oder wenn der Neutrale selbst seine Neutralität in dieser Weise wahren muß. Bekanntlich haben einige neutrale Staaten im Weltkrieg den Kriegsschiffen die Durchfahrt gänzlich oder teilweise untersagt<sup>82)</sup>. Die gleichen Grundsätze müssen auch für alle sonstigen unmittelbar den Kriegszwecken dienenden Schiffe der Kriegführenden gelten.

Indem die griechische Regierung den serbischen Transportschiffen und den sie begleitenden Kriegsschiffen die Durchfahrt durch die griechischen Territorialgewässer erlaubte, handelte sie nicht neutralitätswidrig. Denn Griechenland durfte diese Durchfahrt zwar verbieten, war aber dazu keineswegs verpflichtet, jedenfalls nicht, solange diese Schiffe die griechischen Territorialgewässer nicht als Operationsgebiet benutzten.

2. Besteht in der Theorie darüber Streit, ob die Küstengewässer als ein Teil des Staatsgebiets oder als ein — allerdings gewissen Hoheitsrechten des Uferstaates unterworfen — Teil der hohen See anzusehen sind<sup>83)</sup>, so sind nach herrschender Lehre die sogenannten nationalen Gewässer (Kanäle, Buchten, Reeden usw.) jedenfalls als Teile des Landgebietes anzusehen und zwar auch dann, wenn sie offene Meere miteinander ver-

<sup>78)</sup> Mercker, a. a. O., S. 39; Wehberg, Das Seekriegsrecht, 1915, S. 415; Einicke, Rechte u. Pflichten d. neutralen Mächte im Seekrieg nach d. Haager Abkommen v. 18. Okt. 1907 (1912), S. 153 ff., 157 ff.; Willms, Die seekriegsrechtliche Bedeutung v. Flottenstützpunkten, 1918, S. 38 ff., 46 ff.; Rolin, a. a. O., Bd. III, S. 199 ff.

<sup>79)</sup> Mercker, a. a. O., S. 40, 41.

<sup>80)</sup> Wehberg, a. a. O., S. 146; Rolin, a. a. O., Bd. III, S. 203.

<sup>81)</sup> Vgl. Garner, a. a. O., Bd. II, S. 419 ff.

<sup>82)</sup> Vgl. Garner, a. a. O., Bd. II, S. 434 ff.

<sup>83)</sup> Eine Übersicht der verschiedenen Lehrmeinungen s. bei Fauchille, a. a. O., Bd. II, 2, S. 132 ff.

binden. Sie sind infolgedessen der Gebietshoheit des sie umschließenden Territorialstaates in jeder Beziehung unterworfen<sup>84)</sup>.

Es fragt sich also, ob der Territorialstaat den Schiffen anderer Nationen die freie Durchfahrt durch seine Binnengewässer gewähren muß oder ob er nur dazu berechtigt ist. Die moderne Entwicklung des Völkerrechts strebt dahin, zur Erleichterung des Verkehrs Kanäle, namentlich solche, die offene Meere miteinander verbinden, zu internationalisieren<sup>85)</sup>.

Solange jedoch internationale, die Gebietshoheit des Territorialstaates einschränkende Abmachungen nicht bestehen, hat dieser das ausschließliche Recht, seine nationalen Gewässer fremden Staaten freizugeben oder nicht.

Muß aber ein Staat, der sich während eines Krieges neutral erklärt, die Durchfahrt durch seine Binnengewässer den Kriegsschiffen und sonstigen dem Kriegszweck dienenden Schiffen der am Kriege beteiligten Staaten verbieten oder nicht? Durch den bereits zitierten Art. 10 des 13. Haager Abkommens ist diese Frage nicht gelöst. Sie wird aber zu bejahen sein, da die Durchfahrt von Kriegsschiffen durch Binnengewässer dem Durchzug von Streitkräften durch neutrales Gebiet gleichkommen würde.

Der im Jahre 1893 eröffnete Kanal von Korinth läuft ausschließlich durch griechisches Gebiet und ist ein rein griechischer Kanal, den Griechenland freiwillig den Schiffen aller Nationen freigegeben hat. Da keine internationale Abmachung vorlag, die irgendwie die griechischen Hoheitsrechte minderte, stand der Kanal ohne Zweifel unter der griechischen Souveränität<sup>86)</sup>.

Wenn die Entente den Kanal von Korinth für die Beförderung eigener und serbischer Truppen benutzte, so verletzte sie die griechische Neutralität; Griechenland handelte, indem es dies duldete, ebenfalls neutralitätswidrig.

#### D. Die Saloniki-Expedition der Entente.

1. *Die Vorgeschichte der Landung der Ententetruppen in Saloniki.* Die bulgarische Mobilmachung im September 1915 hatte die griechische zur Folge. In der Erwartung, daß der im griechisch-serbischen Bündnisvertrag vorgesehene casus foederis nunmehr eintreten werde,

<sup>84)</sup> S. statt anderer Kleen, a. a. O., Bd. II, S. 8; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 139, 517; Hall, a. a. O., S. 176, 163 ff.; Hatschek, a. a. O., S. 196; Einicke, a. a. O., S. 169; Willms, a. a. O., S. 38 Anm. 1; Fauchille, a. a. O., Bd. I, 2, S. 285 ff.

<sup>85)</sup> So wurde z. B. durch den Vertrag von Konstantinopel v. 29. Okt. 1888 die Benutzung des Suezkanals für Schiffe aller Nationen in Kriegs- und Friedenszeiten freigegeben. Im Weltkriege allerdings wurde dieser Vertrag von der Entente nicht beachtet.

<sup>86)</sup> Siehe Fauchille, a. a. O., Bd. I, 2, S. 367.

fragte der griechische Ministerpräsident Venizelos am 22. September 1915 bei den in Athen beglaubigten Gesandten der Entente an, ob 150 000 Mann Ententetruppen in Saloniki gelandet werden könnten, um den Serben zu Hilfe zu kommen.

Venizelos erzählt, daß er, bevor er diese Demarche bei den Ententegesandten unternahm, den König fragte, und daß dieser ihm die Antwort gab: »Gewiß, aber sie sollen europäische, keine kolonialen Truppen schicken<sup>87)</sup>.« Als die Gesandten bereits verständigt waren, habe ihn der König nach einigen Stunden durch seinen Hofmarschall Mercati ersucht, den beabsichtigten Schritt zu unterlassen. Er habe aber erwidert, daß er schon getan sei; übrigens könne die Ansicht des Königs ihn nicht daran hindern, diesen Schritt in seiner Eigenschaft als verantwortlicher Minister zu tun, da er wissen müsse, ob er auf die Unterstützung der Ententemächte rechnen könne<sup>88)</sup>.

Die Zusage der Entente traf am 23. September überraschend schnell ein<sup>89)</sup>. Es ist interessant, die Antworten Frankreichs und Englands miteinander zu vergleichen: »Afin de mettre la Grèce en mesure de remplir les obligations de son traité avec la Serbie« heißt es in der französischen Note vom 23. September 1915, »le gouvernement français est prêt, pour sa part, dans les circonstances prévues par M. Venizelos, à fournir les troupes qu'il vous a demandées<sup>90)</sup>.« Auf die Frage, ob mit 150 000 Mann gerechnet werden könne, gibt die Pariser Antwort keine klare Auskunft; man wußte genau, daß man noch nicht über soviel Truppen verfügen konnte<sup>91)</sup>. England dagegen weist darauf hin, daß die Landung so großer Truppenmassen in Saloniki sehr viel Zeit in Anspruch nehmen werde; es sei aber bereit, falls Venizelos dies genehm

<sup>87)</sup> Cinq ans d'histoire grecque (1912—1917). Discours prononcés à la Chambre des Députés en Août 1917 par Venizelos, Politis etc. Traduction de Léon Maccas, 1917, S. 63; vgl. auch Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 263; Nicholas (Prince of Greece), Political Memoirs (1914—1917) 1928, S. 65.

<sup>88)</sup> Cinq ans, a. a. O., S. 64.

<sup>89)</sup> Das erklärt sich daraus, daß bereits im Januar 1915 der Gedanke, in Saloniki eine militärische Basis zu schaffen, das französische Ministerium ernsthaft beschäftigt hatte. Der Plan scheiterte damals an dem Widerstand des Generals Joffre. S. Ribot, Lettres à un ami. Souvenirs de ma vie politique. 12. Aufl. 1924, S. 330; Driault-Lhéritier, a. a. O., Bd. V, S. 200; Sarrail (Général), Mon commandement en Orient 1916—1918, 1920, S. X und 297 annexe Nr. 1; Ebray, »Chiffons de Papier«. Pour la réconciliation par la Vérité, 1926, S. 119 ff. Churchill, a. a. O., Bd. III, 1. Teil, S. 72.

<sup>90)</sup> Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 263.

<sup>91)</sup> Delcassé, damals Außenminister Frankreichs, war gegen die Salonikiexpedition. Er rechtfertigt aber vor der Deputierten-Kammer seine Zustimmung durch folgende höchst merkwürdige Worte: »Mais la question de M. Venizelos était posée, il fallait répondre, et tout de suite. Une réponse affirmative devait être une pierre de touche; elle allait permettre de sonder le roi de Grèce.« Journal Officiel du 24 oct. 1919—14 mai 1926. Chambre des Députés, Comité Secret du 16 juni 1916 ff., S. 77; vgl. ferner Churchill, a. a. O., Bd. II, S. 473.

sei, »ein entsprechend kleineres Kontingent« zu schicken <sup>92)</sup>. Sowohl Frankreich wie England waren also grundsätzlich zur Einleitung der Saloniki-Expedition bereit, wenn auch letzteres offen zugab, daß vorläufig eine Sendung von 150 000 Mann nicht in Frage kommen könne. Von der zustimmenden Antwort der beiden Mächte erhielt der König Kenntnis. Er wollte aber im letzten Augenblick die Landung verhindern und beauftragte Venizelos, den Gesandten zu erklären, daß, solange Bulgarien Serbien nicht angreife und infolgedessen Griechenland nicht verpflichtet sei, aus der Neutralität herauszutreten, die versprochenen Truppen nicht geschickt werden dürften; denn ihre Ankunft auf griechischem Gebiet würde eine Verletzung der griechischen Neutralität bedeuten <sup>93)</sup>. Im Gegensatz zu seinem Minister war also der König nicht gewillt, in den Krieg einzutreten. Er wollte jedenfalls die Haltung Bulgariens, aber auch Rumäniens abwarten.

Juristisch betrachtet, war die Ansicht des Königs die richtigere; denn solange Griechenland nicht entschlossen war, seine Neutralität aufzugeben, würde jede Landung fremder Truppen auf seinem Gebiet eine Neutralitätsverletzung gewesen sein. Venizelos sah offenbar die Gefahr ein und teilte den Wunsch des Königs den Gesandten mit.

Guillemin, der französische Gesandte, versprach, die Entsendung von Truppen aufzuhalten. Ein paar Tage später erklärte er dem König selbst, daß die Demarche Venizelos' nunmehr als hinfällig und als »nulle et non avenue« zu betrachten sei <sup>94)</sup>.

Die Angelegenheit schien damit erledigt zu sein. Plötzlich wurde aber bekannt, daß alliierte Truppen nach Saloniki unterwegs waren. Die Erregung der öffentlichen Meinung in Griechenland war groß, da man befürchtete, die Entente werde griechisches Gebiet besetzen, um es an Bulgarien auszuliefern in Erfüllung der viel erwogenen Politik der Entente, die eine zeitlang Griechenland zwingen wollte, gewisse territoriale Zugeständnisse zugunsten Bulgariens zu machen. Dieser Verdacht erhielt durch die bulgarienfreundlichen Äußerungen Greys vom 28. September 1915 neue Nahrung <sup>95)</sup>.

Am 30. September begaben sich zwei französische Offiziere in Begleitung des französischen Konsuls zum Ortskommandanten von Saloniki und erklärten ihm, daß sie auf Grund einer zwischen dem griechischen Ministerpräsidenten und dem französischen Gesandten in Athen getroffenen Vereinbarung Besichtigungen vorzunehmen und das Nötige für

<sup>92)</sup> Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 263/264; vgl. auch Grey (Edward, Lord of Fallodon) *Twenty-five Years*, 1925, Bd. I, S. 217, Telegramm desselben an den englischen Gesandten in Athen v. 22. September.

<sup>93)</sup> *Cinq ans*, a. a. O., S. 64.

<sup>94)</sup> *Cosmin*, a. a. O., Bd. I, S. 135; s. auch Nicholas, a. a. O., S. 66.

<sup>95)</sup> *Parl. Deb. HC.*, Bd. 74, S. 731, 32.

eine alsbaldige Landung von Truppen vorzubereiten hätten. Der englische General Hamilton, der ebenfalls bald darauf erschien, gab bekannt, daß alliierte Truppen einen Teil der Stadt besetzen würden.

Während also sowohl der König wie Venizelos der Entente erklärt hatten, daß einstweilen keine Truppenentsendung stattfinden sollte, wurden trotzdem von englisch-französischer Seite Vorbereitungen für eine Landung getroffen.

Der Ortskommandant von Saloniki, der von der angeblichen Vereinbarung keine Kenntnis hatte, erwiderte auf die Eröffnungen der alliierten Offiziere, daß er sich, solange er keine ausdrücklichen Instruktionen von seiner Regierung erhalten habe, jeder Landung fremder Truppen oder anderen etwaigen Maßnahmen widersetzen müsse.

Venizelos war begreiflicherweise von dieser Wendung der Dinge überrascht. Am  $\frac{18. \text{ September}}{1. \text{ Oktober}}$  1915 sandte er an die griechischen Gesandten in den Ententehauptstädten ein Telegramm <sup>96)</sup>, in welchem er

<sup>96)</sup> Kriege, a. a. O., S. 55, Anlage 4.

«Un grave malentendu risque de se développer entre la Grèce et les Puissances de l'Entente au sujet de l'envoi de troupes internationales par Salonique en Serbie. Quand j'ai suggéré l'envoi de 150.000 hommes destinés à compléter les contingents serbes en cas de lutte commune contre la Bulgarie, je n'ai pas demandé ce secours pour la Grèce, mais pour la Serbie, afin de supprimer l'objection élevée contre notre alliance rendue caduque, disait-on, par l'impossibilité de la Serbie de remplir ses engagements. En acceptant en principe de procéder à cet envoi, les Puissances rendaient, avant tout, service à la Serbie et à leur propre cause en Orient. Aussi avais-je bien spécifié que, tant que la Grèce serait neutre, le débarquement de troupes internationales à Salonique ne pourrait pas avoir officiellement notre adhésion. Notre neutralité nous imposerait de protester pour la forme, après quoi les choses se passeraient comme à Moudros. Il nous resterait à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le débarquement et le passage direct pour la Serbie des troupes internationales . . . Il était entendu qu'avant tout envoi à Salonique, nous serions informés au moins 24 heures à l'avance.»

Venizelos führt weiter aus, daß diese Vereinbarung nicht innegehalten sei. Französische Offiziere und General Hamilton hätten dem Ortskommandanten von Saloniki erklärt, er müsse die Stadt für die Landung ihrer Truppen vorbereiten. Der griechische Ortskommandant habe ihnen sehr bestimmt, aber höflich erklärt, daß er ohne Befehl seiner Regierung die unbedingte Pflicht habe, sich jeder Besitzergreifung heimischen Bodens zu widersetzen. Die Note fährt dann fort:

«Pareil malentendu nous inspire les plus vives alarmes, car le débarquement envisagé n'est pas encore définitivement accepté et l'étant, il ne pourra se réaliser 1) sans préalable protestation de forme dont le Gt. Britannique nous a informés ne pas vouloir <sup>\*)</sup>, 2) sans maintien absolu du pouvoir de nos autorités qui seules décideraient de mesures d'emploi

<sup>\*)</sup> England wollte in der Tat nicht, daß Griechenland gegen die Landung von Truppen in Saloniki Protest erhebe; England wollte den Schein wahren und Deutschland keinen Anlaß geben, die Saloniki-Affäre der belgischen gleichzustellen. Vgl. Headlam, *Belgium and Greece*, 1917, S. 1 ff.; Garner, a. a. O., Bd. II, S. 250 ff.; Hall, a. a. O., S. 716, Anm. 5; vgl. auch Grey, a. a. O., Bd. I, S. 216.

selbst zugesteht, daß zwischen ihm und den Gesandten vereinbart sei, sie sollten ihn 24 Stunden vor jeder Truppenlandung benachrichtigen; er werde der Form halber protestieren, aber trotzdem dafür Sorge tragen, daß die Landung reibungslos vor sich gehe. Von diesen Abmachungen war der König offenbar nicht unterrichtet. Venizelos bestätigt ferner, daß die internationalen Truppen nur zur Hilfeleistung für Serbien bestimmt seien, daß sie sich aber nicht auf griechischem Gebiet aufhalten sollten. Er ist lediglich darüber verstimmt, daß sich alliierte Offiziere ohne seine Kenntnis nach Saloniki begeben haben. Er fürchtet geheime Absichten der Alliierten, über die er sich Klarheit verschaffen will, indem er Zusicherungen fordert, daß die Souveränitätsrechte Griechenlands nicht angetastet werden<sup>97</sup>).

Im Grunde genommen war aber Venizelos mit der Ankunft von internationalen Truppen in Saloniki einverstanden. Dies geht aus der eben erörterten Note hervor. Denn sie konnte so, wie sie gefaßt war, nichts anderes bedeuten als eine Zusage, die allerdings an die Erfüllung gewisser Bedingungen seitens der Entente gebunden war.

Andererseits kann nicht bestritten werden, daß Venizelos die Erfüllung dieser Zusicherungen auch ernstlich verlangte. Im Verlauf einer Unterredung mit den alliierten Gesandten erklärte er in großer Erregung<sup>98</sup>): » . . . Les puissances prétendent traiter la Grèce en pays conquis et foulent aux pieds sa souveraineté; si vos troupes se présentent à Salonique après cet incident au milieu de la mobilisation grecque et sans que la situation ait été éclaircie par une déclaration des puis-

du port et voies ferrées de manière à ne pas compromettre les transports et la concentration de nos armées.«

Andererseits, so betont Venizelos, nötige die große Erregung, die durch die letzte Rede Greys in der Öffentlichkeit entstanden sei, die griechische Regierung, von den Ententemächten gewisse vorherige Zusicherungen zu fordern. Man habe in Griechenland geglaubt, daß nach der bulgarischen Gesamtmobilmachung alle Bulgarien im August d. J. zugesagten Gebietserweiterungen hinfällig würden, wenn Bulgarien nicht binnen kurzem mit der Entente gemeinsame Sache mache. Aber die Rede Greys und die Besuche der alliierten Offiziere in Saloniki ohne vorangegangene Benachrichtigung der Regierung »fait naître la crainte qu'il ne soit dans les desseins de certaines Puissances de se servir des troupes qui seraient envoyées en Serbie comme de l'instrument propre à réaliser pratiquement et sûrement les ambitions territoriales bulgares en Macédoine«. Dies könne Griechenland nicht zulassen und es müsse deshalb die Zusicherung erlangen, daß die etwaige Entsendung internationaler Truppen »ne saurait en aucun cas tourner au détriment de l'intégrité territoriale de la Grèce et de la Serbie. Seules des assurances formelles dans ce sens pourraient désormais justifier devant l'opinion publique grecque le Gouvernement qui, tout en protestant pour la forme, accepterait de faciliter le débarquement à Salonique et le passage à travers notre territoire de troupes internationales destinées à se rendre en Serbie.«

<sup>97</sup>) Vgl. Driault-Lhéritier, a. a. O., Bd. V, S. 203; s. auch Grey, a. a. O., Bd. II, S. 218, Telegramm Elliots vom 2. Oktober.

<sup>98</sup>) Driault-Lhéritier, a. a. O., Bd. V, S. 203.

sances, je ne pourrai pas empêcher l'autorité militaire de s'opposer par la force à leur débarquement; il faut tout de suite arrêter l'opération, si l'on veut éviter un désastre.« Guillemin telegraphierte daraufhin den Befehlshabern der französischen Truppen, vorläufig jede Landung aufzuschieben, was auch geschah. Die nach Saloniki bestimmten Truppen wurden nach Mudros zurückgenommen <sup>99)</sup>.

Unterdessen hatten aber Frankreich und England, dem griechischen Verlangen entsprechend, ausdrücklich versichert, daß die seinerzeit den Bulgaren gemachten territorialen Angebote hinfällig geworden seien, so daß Griechenland in dieser Hinsicht beruhigt sein könne <sup>100)</sup>.

Mehr hatte Venizelos nicht gewollt. Die Angelegenheit war damit für ihn erledigt. Die Ententemächte konnten nunmehr ungehindert ihre Truppen in Saloniki ausschiffen. Venizelos betonte nur, daß er formell protestieren werde. In seiner bereits zitierten Kammerrede vom August 1917 berichtet er, daß auch der König mit dieser Lösung einverstanden war und nur gebeten habe, daß der Protest energisch sei <sup>101)</sup>.

Am 19. September/2. Oktober 1915 erhielt Venizelos von dem französischen Gesandten in Athen eine Note <sup>102)</sup>, in der die Ankunft einer ersten Abteilung französischer Truppen in Saloniki mitgeteilt und zugleich erklärt wurde, daß Frankreich und England als Verbündete Serbiens ihre Truppen entsenden, um diesem beizustehen und ihre Verbindungen mit ihm aufrecht zu erhalten.

Entsprechend seiner Ankündigung legte Venizelos sofort hiergegen Protest ein und erklärte, daß die griechische Regierung, die im europäischen Kriege neutral sei, den geplanten Maßnahmen nicht zustimmen könne, da sie eine Verletzung der Neutralität Griechenlands enthielten, die umso bedeutsamer sei, als sie von zwei kriegführenden Großmächten ausgehe. »Die Königliche Regierung hat somit die Pflicht, gegen den Durchmarsch fremder Truppen durch hellenisches Gebiet Verwahrung einzulegen. Der Umstand, daß die Truppen lediglich dazu bestimmt sind, dem mit Griechenland verbündeten Serbien zu Hilfe zu kommen, verändert in keiner Weise die Rechtslage der Königlichen Regierung; denn selbst vom Balkanstandpunkt aus kann die Neutralität Griechenlands vor Eintreten des casus foederis nicht durch die Serbien gegenwärtig drohende Gefahr berührt werden, die Anlaß zur Entsendung internationaler Truppen zu seiner Unterstützung gibt <sup>103)</sup>.«

Auch Deutschland legte bei der griechischen Regierung »gegen diese

<sup>99)</sup> Du Fournet, a. a. O., S. 52.

<sup>100)</sup> S. Telegramme Delcassés und Greys bei Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 272/73.

<sup>101)</sup> Cinq ans, a. a. O., S. 65. Vgl. auch Telegramm Elliots an Grey v. 2. Okt. 1915 bei Grey, a. a. O., Bd. II, S. 219.

<sup>102)</sup> Kriege, a. a. O., S. 75, Anl. 8.

<sup>103)</sup> Kriege, a. a. O., S. 75, 76, Anl. 8.

Ausschiffung, die eine flagrante Verletzung der Neutralität Griechenlands darstellt« Protest ein <sup>104</sup>), und machte gleichzeitig die neutralen Staaten durch eine Zircularnote auf die in Griechenland seitens der Entente-mächte begangene Neutralitätsverletzung aufmerksam <sup>105</sup>).

## 2. Die völkerrechtliche Beurteilung der Landung.

a) Die Stellungnahme von Venizelos. Die Frage, ob von griechischer Seite eine offizielle Einladung an die Entente zur Landung internationaler Truppen in Saloniki ergangen ist, wird man aus folgenden Gründen verneinen müssen <sup>106</sup>).

1. In seinem Telegramm vom 1. Oktober betont Venizelos, daß zwischen Griechenland und der Entente ein Mißverständnis entstanden sei. Er habe mit seiner Demarche nur wissen wollen, ob die Entente geneigt wäre, Serbien mit 150 000 Mann zu unterstützen; solange Griechenland neutral bleibe, könne die Landung in Saloniki seine offizielle Genehmigung nicht erhalten.

2. In seiner Kammerrede vom 4. Oktober vertrat Venizelos den gleichen Standpunkt und führte u. a. aus, daß er an die Gesandten Englands und Frankreichs die Frage gerichtet habe, ob Griechenland für den Fall des Eintritts des *cadus foederis* auf die Hilfe der Alliierten rechnen könnte. »Ich habe gleichzeitig hinzugefügt«, so fährt Venizelos fort, »daß ich Gewicht darauf lege, jedes Mißverständnis hinsichtlich dieser Frage zu vermeiden; wenn ich nun die Entsendung dieser Hilfe nachsuche, so geschieht dies nicht, um neue Verbindlichkeiten zu schaffen, sondern deswegen, weil ich lediglich wissen will, ob diese Hilfe gewährt werden kann <sup>107</sup>).«

3. Als Venizelos im Sommer 1917 wieder zur Macht gelangte, wurde die Salonikifrage von neuem in der Kammer erörtert. Venizelos erklärte wiederum, daß er, dem Wunsche des Königs gemäß, den Gesandten der alliierten Mächte mitgeteilt habe, daß, solange Griechenland neutral sei, keine Landung in Saloniki stattfinden dürfe. Die Gesandten hätten versprochen, in diesem Sinne ihren Regierungen zu berichten; bald darauf sei ihm aber mitgeteilt worden, daß die englische und französische Regierung den Truppen in Lemnos und an den Dardanellen Befehl erteilt hätten, nach Griechenland abzufahren <sup>108</sup>).

Gegen diese und ähnliche Äußerungen Venizelos' ist von den Entente-

<sup>104</sup>) S. Note v. Jagow v. 6. Okt. 1915 bei Frangulis, a. a. O., Bd. 1, S. 279.

<sup>105</sup>) Dasselbst S. 280: Telegramm von Theodokis vom 6. u. 8. Okt. 1915 an seine Regierung.

<sup>106</sup>) S. auch Th. Ion, a. a. O., S. 509; Lawrence, a. a. O., S. 123.

<sup>107</sup>) Venizelos, La politique de la Grèce. Discours Octobre-Novembre 1915 (1916), S. 18.

<sup>108</sup>) Cinq ans, a. a. O., S. 65 ff.

ministern, soweit wir sehen, niemals Widerspruch erhoben worden. Wir müssen daraus schließen, daß sich die Vorgänge tatsächlich so abgespielt haben, wie sie von Venizelos geschildert worden sind. Von einer offiziellen griechischen Einladung zur Ausschiffung alliierter Truppen auf griechischem Boden kann daher keine Rede sein.

Immerhin darf nicht außer acht gelassen werden, daß Venizelos entsprechend seinem Entschluß, so bald wie möglich in den Krieg einzutreten <sup>109)</sup>, der Entente zu verstehen gegeben hat, er werde, abgesehen von einem formalen Protest, gegen die Verletzung der griechischen Neutralität keinen Widerstand leisten <sup>110)</sup>. Auf diese politisch zum mindesten sehr bedenkliche, juristisch mit der Neutralität unvereinbare Haltung Venizelos' haben sich die Ententemächte stets auf ihre Behauptung berufen, daß sie lediglich auf Grund einer Einladung der griechischen Regierung nach Saloniki gegangen seien.

b) Die Stellungnahme der Entente. Nach der Meinung der Entente waren die Interessen Griechenlands und Serbiens derart eng miteinander verknüpft, daß beide Staaten nur gemeinsam bestehen oder untergehen konnten. Diese schicksalsmäßige Verbundenheit beider Staaten ist, so behauptet die Entente, von Venizelos richtig erkannt worden, indem er eine Politik des alsbaldigen Eintritts Griechenlands in den Krieg an der Seite Serbiens betrieb. Zwar gab Sir Grey am 14. Oktober 1915 im englischen Unterhaus zu, daß Griechenland gegen die Landung der Alliierten in Saloniki protestiert habe; es sei aber durch die Umstände, unter denen die Landung erfolgte, erwiesen, daß die Entente-Hilfe der griechischen Regierung willkommen gewesen sei. Griechenland hätte übrigens gar keine andere Haltung einnehmen können, da es mit Serbien verbündet gewesen sei <sup>111)</sup>. Ebenso vorsichtig wie Grey äußerte sich der Premierminister Asquith am 2. November 1915: Es seien bis zum letzten Augenblick zwingende Gründe für die Annahme vorhanden gewesen, daß Griechenland seine Vertragsverpflichtungen gegenüber Serbien anerkennen und entsprechend handeln werde. Die Entsendung von 150 000 Mann sei unter der Bedingung zugesagt worden, daß Griechenland selber mobilisieren werde; dies sei auch am 24. September geschehen, »but it was not until the 2nd Oct., that M. Venizelos found himself able to agree to the landing of British and French troops under the formal protest, a merely formal protest, which he had already made to the French Government.« <sup>112)</sup> Es wird also zugegeben, daß bis zum

<sup>109)</sup> Schon im Sept. 1914 wollte Venizelos den Durchmarsch engl.-französ. Truppen gestatten, weil er für den Fall eines bulgarischen Angriffs auf Serbien die Ententehilfe in der Nähe zu haben wünschte. Siehe das diesbezügl. Schreiben von Venizelos an König Konstantin bei Melas, a. a. O., S. 250.

<sup>110)</sup> Venizelos, a. a. O., S. 37.

<sup>111)</sup> Parl. Deb. H. C., Bd. 74, S. 1514—15.

<sup>112)</sup> Parl. Deb. H. C., Bd. 75, S. 516.

2. Oktober nicht einmal Venizelos, geschweige denn der König seine Zustimmung zur Landung erteilt hatten. Erst später, am 31. Oktober 1915, hat Lord Cecil behauptet, »we were there on the invitation of the Greek government of which he (Venizelos) was the head . . . the government itself invited us, and we are there because they invited us«. <sup>113)</sup>

In gleicher Weise wurde von französischer Seite argumentiert. Viviani wies in seiner Erklärung vor der französischen Deputiertenkammer am 15. Oktober 1917 die Behauptung zurück, daß die Entente die Neutralität Griechenlands verletzt habe; denn „les conditions dans lesquelles nous sommes allés à Salonique, les conditions dans lesquelles nous avons débarqué, l'accueil que nous avons reçu suffisent à démontrer l'inanité de ces accusations.“ <sup>114)</sup> Mitte Juni 1916 vertrat Briand in der Kammer die gleiche Ansicht, indem er nachdrücklich erklärte: »Ce qui est indiscutable, Messieurs, c'est que nous avons été appelés dans les Balkans . . . <sup>115)</sup>.« Weniger sicher und überzeugend klingt es aber, wenn er etwas später u. a. bemerkt: »appelés en quelque sorte par le gouvernement de M. Venizelos dans le but de porter secours aux Serbes . . . <sup>116)</sup>.«

Aus diesen und ähnlichen Ministererklärungen, wie auch aus anderen Äußerungen, geht hervor, daß auf seiten der Entente die Annahme bestand, Venizelos und König Konstantin seien darüber einig gewesen, Bulgarien den Krieg zu erklären, sobald Serbien angegriffen werde. Unter diesen Umständen mußte die Griechenland von den Alliierten angeblich geleistete Hilfe der griechischen Regierung willkommen erscheinen <sup>117)</sup> <sup>118)</sup>.

c) Rechtliche Würdigung. 1. Wenn auch, wie oben gezeigt, eine offizielle Einladung der griechischen Regierung an die Alliierten zur militärischen Besetzung griechischen Gebietes nicht ergangen war und infolgedessen der Versuch der Entente, ihre Salonikiunternehmung unter Berufung auf ein angebliches Bittgesuch der griechischen Regie-

<sup>113)</sup> Parl. Deb. H. C., Bd. 86, S. 1674; Bd. 87, S. 169.

<sup>114)</sup> Zit. von Maccas, *La Grèce et la Serbie Rév. Gén. de droit international. public.*, Bd. 25 (1918), S. 53; vgl. auch Frantz, »Erdrosselung d. neutralen Griechenlands im Weltkrieg« nach russischen Dokumenten, Berliner Monatshefte für internationale Aufklärung, 7. Jahrg., Nr. 5, Mai 1929, S. 435.

<sup>115)</sup> *Journal Officiel*, a. a. O., S. 71.

<sup>116)</sup> Ebenda S. 466.

<sup>117)</sup> S. Grey, a. a. O., Bd. II, S. 220—21; Ribot, a. a. O., S. 329: »II (Venizelos) nous incitait secrètement à venir nous-mêmes au secours de la Serbie en débarquant à Salonique.«

<sup>118)</sup> Nach Mérygnac-Lémonon, *Le droit des gens et la guerre de 1914/18* (1921), Bd. I, S. 102, hat Griechenland gegen die Landung franz. Truppen in Saloniki protestiert, obwohl eine formelle Aufforderung z. Landung v. d. griech. Regierung erlassen worden war. Griechenland habe daher zu Unrecht protestiert (II, S. 331). Demgegenüber ist zu bemerken, daß eben, rechtlich gesprochen, keine Einladung vorhanden war.

rung zu rechtfertigen, gescheitert ist, so muß andererseits nach der ganzen Sachlage angenommen werden, daß Venizelos die Entente unter der Hand zur Landung in Saloniki aufgefordert hat. Es bleibt daher zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit diese Anregung durch den griechischen Ministerpräsidenten, der zugleich Außenminister war, für Griechenland völkerrechtliche Wirksamkeit besaß.

Um diese spezielle Frage beantworten zu können, wird man von den beiden allgemeinen Fragen ausgehen müssen, wer berechtigt ist, den Staat völkerrechtlich nach außen zu vertreten und welche Stellung der Außenminister hierbei einnimmt.

a) Die Bestellung der Staatsorgane und die Festlegung ihrer Kompetenz ist Sache der Staatsverfassung, die auch bestimmt, wer den Staat völkerrechtlich zu vertreten hat. Man kann heute behaupten, daß nach der inneren Rechtsordnung der Staaten die Vertretungsbefugnis den Staatsoberhäuptern zusteht und zwar in den Monarchien dem Monarchen, in den Republiken den Präsidenten oder etwa einer Körperschaft, wie dies bei gewissen Staatengebilden vorkommen kann <sup>119)</sup>.

Die Vertretungsbefugnis bedeutet, daß die Willenserklärungen und Handlungen (Vertragsabschlüsse, Kriegs- und Neutralitätserklärungen, Beglaubigung und Empfang von Gesandten usw.) der mit dieser Befugnis ausgestatteten Personen den Staat nach außen hin verpflichten und berechtigen <sup>120)</sup>.

Es ist aber klar, daß die Staatsoberhäupter in der modernen Zeit ihre Vertretungsbefugnisse nur selten persönlich ausüben. Der zwischenstaatliche Verkehr wird durch die Auswärtigen Ämter vermittelt, also vornehmlich durch die an ihrer Spitze stehenden Außenminister <sup>121)</sup>.

b) Ein Blick auf die Staatenpraxis zeigt nun, daß der Außenminister nicht bloß Verträge schließt, sondern mitunter auch mit voller (staats- und völkerrechtlicher) Gültigkeit ratifiziert <sup>122)</sup>. Das Völkerrecht legt ihm also die Eigenschaft eines Repräsentanten des Staates bei. Woraus wird aber diese Befugnis abgeleitet? Die jeweiligen Staatsverfassungen werden kaum darüber Auskunft geben. Es wird vielmehr anzunehmen sein, daß der Außenminister kraft allgemeinen Gewohnheitsrechtes als Vertreter des Staatsoberhauptes gilt <sup>123)</sup>, ohne daß er dazu einer besonderen Vollmacht bedarf. Ob das Staatsoberhaupt die Vertretungsbefugnis des Ministers beschränken und aufheben kann oder nicht, ist eine Frage, die von der inneren Organisation des einzelnen Staates abhängt. Sie ist

<sup>119)</sup> Bittner, Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, 1924, S. 16, 20; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 183; Hall, a. a. O., S. 351, 380.

<sup>120)</sup> Vgl. Bittner, a. a. O., S. 21.

<sup>121)</sup> Satow, A Guide to Diplomatic Practice, 2. Aufl., 1920, Bd. I, S. 8.

<sup>122)</sup> Bittner, a. a. O., S. 25 ff., 250 f.

<sup>123)</sup> Bittner, a. a. O., S. 39 ff., 45 ff.; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 185.

zu bejahen, wenn nach der Verfassung dem Staatsoberhaupt das Recht zusteht, den Minister selbständig zu entlassen. In den parlamentarisch regierten Ländern ist das Verbleiben des Ministers im Amte von dem Willen des Parlaments abhängig. Das Staatsoberhaupt ist daher hier nicht frei in der Abgrenzung der Vertretungsbefugnisse des Außenministers.

Andererseits beschränken die modernen Staatsverfassungen selbst die Vertretungsbefugnis der Staatsoberhäupter und somit auch der Außenminister, indem für die Vornahme gewisser staatlicher Rechtsgeschäfte, namentlich für den Abschluß von Verträgen, die Mitwirkung des Parlaments vorgeschrieben ist <sup>124)</sup>.

Was bedeuten nun die verfassungsrechtlichen Bestimmungen völkerrechtlich? Sind Willenserklärungen von Staatsvertretern, wenn sie die ihnen durch die Verfassung auferlegten Beschränkungen außer acht lassen oder überschreiten, völkerrechtlich gültig oder nicht? Mit anderen Worten: muß ein Staat in seinem Verkehr mit einem dritten Staate dessen Verfassung kennen und berücksichtigen oder genügt es, wenn er sich mit der Erklärung der Vertreter begnügt?

Die Lösung dieser lebhaft umstrittenen Frage ist auf verschiedene Weise versucht worden <sup>125)</sup>. Nach der sogenannten staatsrechtlichen Theorie ist die Willenserklärung des den Staat vertretenden Organs für den Staat bindend. Die von der Verfassung vorgeschriebene parlamentarische Genehmigung der Willenserklärung kann zwar für ihre staatsrechtliche Durchführung notwendig sein, sie berührt aber in keiner Weise ihre völkerrechtliche Gültigkeit <sup>126)</sup>. Die sogenannte völkerrechtliche Theorie behauptet, daß die Willenserklärung des Staatshauptes, wenn sie der parlamentarischen Genehmigung bedarf, ohne die Mitwirkung des Parlaments völkerrechtlich ungültig sei; denn in diesem Falle sei der Staatswille nicht richtig zustande gekommen <sup>127)</sup>. Von den verschiedenen Versuchen, zwischen diesen beiden diametral entgegengesetzten Theorien zu vermitteln <sup>128)</sup>, ist vor allem auf die Lösung von Anzilotti <sup>129)</sup> hinzuweisen, der die völkerrechtliche

<sup>124)</sup> Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind nicht überall einheitlich. Einen kurzen Überblick darüber gibt Bittner, a. a. O., S. 83 ff.

<sup>125)</sup> Siehe hierzu Bittner, a. a. O., S. 82.

<sup>126)</sup> Über die Vertreter dieser Theorie s. Schoen, Beschränkungen der Vertretungsbefugnis der Staatsoberhäupter beim Abschluß von Staatsverträgen (Z. V. R., Bd. 5, S. 400).

<sup>127)</sup> So Schoen, a. a. O., S. 407, insbes. S. 423 ff.; derselbe in Strupps Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1924, II, Band, S. 658 ff.

<sup>128)</sup> Siehe Bittner, a. a. O., S. 82.

<sup>129)</sup> Anzilotti, a. a. O., Bd. I, S. 194 ff., 273 ff. Vgl. auch Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht, 1899, S. 235 ff.; Heilborn, Das System des Völkerrechts, 1896, S. 143 ff.; Dupuis, Les relations internationales, in Académie de droit Intern. Recueil des Cours,

Theorie dahin erweitert, daß der völkerrechtliche Vertragsgegner nicht nachzuprüfen braucht, ob die ihm gegenüber abgegebene Willenserklärung des anderen Teils verfassungsmäßig gültig ist oder nicht. Jeder Staat müsse kraft Gewohnheitsrechts die Willenserklärung eines anderen Staates als Ausdruck des staatlichen Willens gelten lassen. Ist dabei die Verfassung verletzt, so ist zugleich auch das Völkerrecht verletzt; die Willenserklärung selbst ist aber bindend. Mit anderen Worten: Der dritte Staat braucht nur nachzuprüfen, ob das die Willenserklärung abgebende Organ die formelle Zuständigkeit dafür besitzt. Ist dies der Fall, so ist seine Erklärung als Staatswille anzusehen.

Dieser Ansicht ist aus praktischen Erwägungen beizutreten. Es kann den Staaten nicht zugemutet werden, bei ihren vielfachen völkerrechtlichen Beziehungen das innerstaatliche Recht der Gegenpartei zu kennen und in jedem einzelnen Fall nachzuprüfen. Ein Staat wird, wenn er mit den anerkannt zuständigen Vertretungsorganen der Gegenpartei verhandelt, in der Regel annehmen dürfen, daß diese Organe die Zustimmung des Parlaments, soweit sie notwendig ist, gesichert haben oder sichern werden <sup>130)</sup>.

2. Die Rechtslage nach griechischem Verfassungsrecht. Artikel 32 der (1911 revidierten) Verfassung von 1864 lautet: »Der König ist das Staatsoberhaupt; er befehligt Landheer und Flotte, erklärt den Krieg, schließt Friedens-, Bündnis- und Handelsverträge ab und bringt sie unter Befügung der nötigen Unterlagen, wenn das Interesse und die Sicherheit des Staates es gestatten, vor die Kammer. Handelsverträge jedoch und alle anderen Verträge, die Konzessionen enthalten — über sie kann nach anderweitigen Bestimmungen dieser Verfassung nur ein Gesetz bestimmen — sowie Verträge, welche die Griechen persönlich belasten, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammer« <sup>131)</sup>. Die Vertretungsbefugnis steht also dem König zu; sein Wille bindet den Staat völkerrechtlich nach außen. Ihm steht das Recht zu, Verträge jeder Art abzuschließen und zu ratifizieren (selbstverständlich mit der nach Art. 30 erforderlichen ministeriellen Gegenzeichnung). Andererseits beschränkt der gleiche Art. 32 die Vertretungsbefugnis des Königs, indem für die »Gültigkeit« von Handelsverträgen, von Verträgen, die die Griechen persönlich belasten und von Verträgen, die Konzessionen enthalten und für die ein Gesetz notwendig ist, die Zustimmung der Kammer vorgeschrieben wird <sup>132)</sup>.

<sup>130)</sup> 1924, Bd. I, S. 324 ff.; Bittner, a. a. O., S. 87, 100. S. a. Société des Nations, C. 47, M. 24, 1926, V. (C. P. D. I. 57).

<sup>131)</sup> Vgl. Bittner, a. a. O., S. 87, 100. Anders Schoen, a. a. O., S. 423 ff.

<sup>132)</sup> Nach der Übersetzung von Strupp in Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. VI (1913), S. 378 ff.

<sup>133)</sup> Saripolos, Griechisches Staatsrecht (griechisch: Ellinikon syntagmatikon dikaion), 1912, Bd. II, S. 176 ff.

Unter die Verträge der letzteren Kategorie gehören zweifellos solche, die einen in Art. 99 der Verfassung vorgesehenen Fall betreffen <sup>133)</sup>. Dieser Artikel bestimmt nämlich: »Fremde Truppen können ohne besonderes Gesetz weder zum griechischen Dienst zugelassen werden, noch im Staatsgebiet sich aufhalten oder durch dieses ziehen.« Ohne die Genehmigung der Kammer dürfte also weder der König noch auch der als sein Vertreter handelnde Außenminister mit fremden Mächten einen Vertrag abschließen, der diesen das Recht zum militärischen Durchmarsch durch griechisches Gebiet einräumt oder ihren Truppen den Aufenthalt auf griechischem Boden gestattet.

Da aber Willenserklärungen, die unter Nichtachtung dieser Vorschriften abgegeben werden, trotz ihrer Verfassungswidrigkeit völkerrechtlich gültig sind, so konnte die Entente unter Berufung auf diesen allgemeinen Grundsatz behaupten — was sie auch tatsächlich getan hat — daß sie nur auf Grund einer Einladung der griechischen Regierung Truppen in Saloniki gelandet und daher nicht völkerrechtswidrig gehandelt habe.

Indessen kann dieser allgemeine Grundsatz in dem hier vorliegenden Falle aus zweierlei Gründen keine Anwendung finden: einmal war der Entente hinreichend bekannt, daß der König, wenn er auch die Politik seines Ministers ursprünglich zu billigen schien, doch seine Zustimmung zur Truppenlandung der Alliierten rechtzeitig rückgängig gemacht hatte. Die Entente hat sogar auf den Widerstand des Königs hin die Truppenlandung für kurze Zeit aufgeschoben. Die Entente hätte höchstens Reparationsansprüche erheben können, wenn sie sich irgendwie geschädigt glaubte. Wichtiger ist indessen, daß nach der ständig wiederholten Behauptung der Entente die griechische Verfassung unter die Garantie Englands, Frankreichs und Rußlands gestellt war. Wenn aber die Entente die griechische Verfassung garantiert hatte, so mußte sie logischerweise bei ihrem Verkehr mit Griechenland deren Bestimmungen berücksichtigen. Dazu gehörte u. a. auch Artikel 99. Es wäre widersinnig, wollte man annehmen, daß die drei sogenannten Garantiemächte eine Verfassung garantiert haben, ohne ihren Inhalt zu kennen. Gerade die Ententemächte als Garanten der griechischen Verfassung durften sich also nicht darauf berufen, daß ihnen nicht zugemutet werden könne, die Bestimmungen der griechischen Verfassung zu prüfen. Gegenüber Willenserklärungen griechischer Organe konnte eben für die Entente die bloß formelle Zuständigkeit des griechischen Vertretungsorgans zu ihrer Abgabe nicht als ausreichende Vermutung ihrer Rechtsgültigkeit gelten.

3. Man hat ferner die Truppenlandung in Saloniki durch eine willkürliche Interpretation der Londoner Verträge von 1830 zu rechtfertigen

<sup>133)</sup> Dasselbst S. 191/192.

versucht und sich insbesondere auf Art. 8, Abs. 2 des Londoner Protokolls vom 3. Februar 1830<sup>134)</sup> berufen, aus dem man schließen zu können glaubte, daß die drei Garantiemächte bei gegenseitigem Einverständnis über griechisches Gebiet zu marschieren berechtigt seien. Es ist nun zwar kaum zweifelhaft, daß auch Rußland seine Zustimmung zu der Salonikiexpedition gegeben hat<sup>135)</sup>. Aber abgesehen davon, daß dieses Protokoll, auf das sich die Entente auch in anderem Zusammenhange mit Vorliebe beruft, durch die später abgeschlossenen Verträge wahrscheinlich stillschweigend aufgehoben worden ist, ist, auch wenn man seine weitere Geltung annehmen würde, die von der Entente gegebene Interpretation gänzlich abwegig<sup>136)</sup>. Durch Art. 8 sollte lediglich Art. 5 des zwischen England, Frankreich und Rußland am 6. Juli 1827 zur Beilegung des griechisch-türkischen Konflikts abgeschlossenen Vertrages von neuem bestätigt werden. Im übrigen ist es mit dem Wesen der Griechenland gewährten Garantie unvereinbar, den Art. 8 des Protokolls von 1830 zuungunsten Griechenlands dahin auszulegen, daß den Garantiemächten das Recht zusteht, jederzeit in Griechenland Truppen zu landen, wenn sie nur darüber einig sind, ohne daß aber ein Ersuchen des die Garantie genießenden Staates selbst abgewartet zu werden braucht. Die Befugnisse der Garanten in dieser Weise erweitern, hieße das Garantieverhältnis zu einem Protektorat umzugestalten, was der tatsächlichen Lage sicher nicht entsprechen würde<sup>137)</sup>.

4. Man hat schließlich versucht, die Landung der Alliierten in Saloniki mit den Vertragsverpflichtungen Griechenlands gegenüber Serbien zu rechtfertigen. Griechenland sei — so behauptete man — durch den Allianzvertrag mit Serbien seinem Verbündeten gegenüber zu einer wohlwollenden, wenn nicht sogar bedingten Neutralität verpflichtet gewesen. Es habe also den Durchzug der zur Hilfeleistung an Serbien bestimmten Truppen durch sein Gebiet dulden müssen. Zwar bestimmt Art. 5 der oben zitierten Militärkonvention von 1913, daß, falls eine Partei ohne

<sup>134)</sup> »Aucune troupe appartenant à l'une des trois puissances contractantes ne pourra entrer sur le territoire du nouvel Etat Grec, sans l'assentiment des deux autres Cours signataires du traité.«

<sup>135)</sup> Siehe dazu die Erklärungen Greys in Parliam. Debates, H. C., Bd. 74, S. 1515.

<sup>136)</sup> Die Frage, ob die durch den Balkankrieg erworbenen Gebiete unter die fragliche Garantie fielen, sei hier dahingestellt. Es ist jedenfalls zweifelhaft, ob die Griechenland gewährte territoriale Garantie sich automatisch auf jede Gebietsverweiterung erstreckte. Die Jonischen Inseln z. B. wurden nach ihrer Vereinigung mit Griechenland ausdrücklich in diese Garantie einbezogen. Vgl. hierzu Th. Ion, a. a. O. (Amer. Journal of Intern. Law, Bd. XII, 1918, S. 574).

<sup>137)</sup> Damit sind auch die Ausführungen Ions, AJ. Bd. XII, S. 573/74, widerlegt, der der Meinung ist, daß sich die Alliierten nicht auf die angebliche Einladung hätten berufen sollen (worin wir ihm beistimmen), sondern lieber auf das besondere Verhältnis Griechenlands zu seinen Garanten.

vorherige Vereinbarung mit seinem Verbündeten einer dritten Macht den Krieg erklärt, die andere Partei von ihren Vertragsverpflichtungen befreit wird. Sie muß aber »während der ganzen Dauer des Krieges ihrem Verbündeten gegenüber eine wohlwollende Neutralität beobachten«. Der Sinn dieses Artikels ist aber nur der, zu verhindern, daß der im Kriege befindliche Verbündete von dritter Seite angegriffen wird. So ist auch tatsächlich durch die Haltung Griechenlands Bulgarien lange Zeit verhindert worden, gegen Serbien vorzugehen. Aus diesem Artikel kann aber für Griechenland nicht die Verpflichtung hergeleitet werden, den Durchzug serbischer oder anderer nach Serbien bestimmter Truppen durch sein Gebiet zu dulden; denn dies würde, wie wiederholt betont, den Grundsätzen des Neutralitätsrechts zuwiderlaufen, das vor allem Unparteilichkeit fordert. Die in der griechisch-serbischen Militärkonvention vorgesehene wohlwollende Neutralität kann und darf nichts anderes als die Verpflichtung zu diplomatischer Unterstützung bedeuten. Jede andere Auslegung würde zu einer zum mindesten passiven Teilnahme des neutralen Staates an dem Kriege seines Verbündeten führen.

Hätte aber eine solche Verpflichtung Griechenlands, den serbischen Truppen den Durchmarsch zu gestatten, tatsächlich bestanden, so hätte nur Serbien Anspruch auf ein entsprechendes Verhalten Griechenlands erheben können. Niemals aber konnten die Ententemächte aus diesem Verträge ein Durchmarschrecht mit der Begründung, daß Serbien auch ihr Verbündeter sei, herleiten. Der griechisch-serbische Vertrag war der Entente gegenüber eine *res inter alios acta*, aber kein Vertrag zugunsten Dritter <sup>138</sup>).

Die Besetzung Salonikis bleibt daher eine Verletzung der griechischen Neutralität und damit auch eine Verletzung des Völkerrechts <sup>139</sup>).

Hätte Griechenland, ohne selbst am Kriege teilzunehmen, die Landung und den Durchmarsch fremder Truppen durch sein Gebiet ausdrücklich gestattet, dann wäre allerdings die Rechtswidrigkeit der Salonikiunternehmung im Verhältnis zu Griechenland beseitigt worden, nicht aber im Verhältnis zu den Mittelmächten, deren Interessen dadurch beeinträchtigt wurden <sup>140</sup>). Griechenland hat aber, wie wir gesehen haben, die Ententemächte nicht nur nicht offiziell eingeladen,

<sup>138</sup>) Richtig Grey, a. a. O., Bd. II, S. 215: »The western Allies and Russia had nothing to do with the alliance between Greece and Serbia . . .« Vgl. ferner Telegramm von Politis an den griechischen Gesandten in London vom 16. Okt. 1915, bei Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 291 ff.; siehe auch Birkenhead, a. a. O., S. 305; Hatschek, a. a. O., S. 323.

<sup>139</sup>) Garner, a. a. O., Bd. II, S. 250: »It would be hard to justify on strict legal principles these grave infringements upon the sovereignty of a neutral state« und ferner . . . the Anglo-French measures . . . were none the less a violation of the law of nations«.

<sup>140</sup>) Vgl. Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 285; s. a. Dumas, *Rév. gén. de droit intern. public*, Bd. XVI (1909), S. 289 ff.

sondern sogar gegen ihre Aktion formell Protest erhoben. Griechenland war darüber hinaus verpflichtet, die Besetzung seines Gebietes durch eine kriegführende Partei gegebenenfalls mit Waffengewalt zu verhindern. Die Unterlassung dieser Pflicht stellt eine Neutralitätsverletzung und gleichzeitig ein Völkerrechtsdelikt gegenüber den Zentralmächten dar.

#### E. Die dauernde Besetzung Salonikis und deren unmittelbare Folgen.

1. *Darstellung der Vorgänge.* Die in Saloniki gelandeten Truppen sollten ursprünglich nach Serbien geschafft werden, um bei der Offensive gegen Bulgarien und die Zentralmächte mitzuwirken. Das griechische Gebiet war also nur als Auf- und Durchmarschgelände gedacht. Der ursprüngliche Plan mußte aber unter dem Druck der militärischen Lage aufgegeben werden. Sarrail, der zunächst mit seinen Truppen vorgedrungen war, mußte sich schließlich auf griechisches Gebiet zurückziehen.

Anfang November 1915 wurde der griechischen Regierung von den Zentralmächten mitgeteilt, daß Griechenland den Bestimmungen der Haager Abkommen gemäß die vor ihrer Verfolgung auf griechisches Gebiet geflüchteten serbischen und alliierten Truppen entwaffnen müsse. Im Weigerungsfalle müsse Griechenland mit einer militärischen Intervention Bulgariens rechnen.

Dadurch geriet die griechische Regierung in eine äußerst schwierige Lage; denn es war vorauszusehen, daß sich die durch eine drohende bulgarische Invasion lebhaft beunruhigte öffentliche Meinung der Aufrechterhaltung der Neutralität widersetzen werde. Skuludis antwortete, daß weder seine noch eine andere griechische Regierung die Verletzung griechischen Gebietes durch Bulgarien dulden könne. Griechenland wolle zwar, falls der von den Zentralmächten bezeichnete Fall eintrete, den Bestimmungen des Haager Abkommens Geltung zu verschaffen suchen. Es könne dies aber nicht durch materielle Maßnahmen tun, falls die Entente einem entsprechenden Ersuchen der griechischen Regierung keine Folge leiste <sup>141)</sup>.

Gelegentlich einer Unterredung mit dem französischen Gesandten wies Skuludis darauf hin, daß Griechenland, falls sich serbische und alliierte Truppen auf griechisches Gebiet flüchten sollten, die Bestimmungen des Haager Abkommens durchführen müsse, um seine Neutralität aufrecht zu erhalten. Diese Äußerung hat, wie nicht anders zu erwarten war, in Ententekreisen stark verstimmt. Man glaubte eine Änderung der bisher von Griechenland verfolgten Politik wohlwollender Neutralität feststellen zu müssen und entschloß sich zu scharfen Maß-

<sup>141)</sup> Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 300.

nahmen, um die Orientarmee vor jeder unangenehmen Überraschung zu bewahren <sup>142)</sup>.

Am 22. November 1915 überreichten die Gesandten der Entente in Athen eine Kollektivnote, die von Griechenland die Bestätigung der bereits früher gegebenen Zusicherungen wegen der Sicherheit der Ententetruppen verlangte <sup>143)</sup>. Griechenland nahm die Forderungen an und erklärte, daß es die Truppen nicht entwaffnen werde; sie sollten auf griechischem Gebiet Aktionsfreiheit haben <sup>144)</sup>. Mit dieser Zusage Griechenlands nicht zufrieden, überreichten die Gesandten am 26. November eine neue Note, in der u. a. die Zurückziehung aller griechischen Truppen aus Saloniki und Umgebung, das alleinige Verfügungsrecht der Alliierten über Eisenbahnen und gewisse Straßen, ferner das Recht für die Alliierten, Saloniki und die Halbinsel Chalchidike zu befestigen, endlich die Übertragung der Seepolizei in einigen griechischen Häfen und anderes mehr gefordert wurde <sup>145)</sup>.

Griechenland blieb unter diesen Umständen nur die Wahl, entweder die Forderungen der Alliierten anzunehmen oder den offenen Bruch mit der Entente herbeizuführen. Der Ententeflotte wehrlos ausgesetzt, hat sich Griechenland für die erstere Alternative entschlossen.

Nach wechsellvollen Verhandlungen wurde schließlich ein *modus vivendi* erzielt. Die Alliierten nahmen von ihrer Forderung auf Zurückziehung der griechischen Truppen aus Saloniki Abstand, während Griechenland seinerseits versprach, gegen die Befestigung der Stadt oder gegen die Besetzung befestigter Plätze keinen bewaffneten Widerstand zu leisten; es behielt sich nur vor, gegebenenfalls energischen Protest zu erheben <sup>146)</sup>.

Damit war eine ganz neue Sachlage entstanden. Während die Ententetruppen zunächst das griechische Gebiet nur als Durchmarschgelände nach Serbien benutzen wollten, wurde nunmehr in Saloniki eine militärische Operationsbasis errichtet. Die Zentralmächte führten darüber bei der griechischen Regierung durchaus berechtigte Beschwerde und gaben zu verstehen, daß sie unter den obwaltenden Umständen das von der Entente besetzte griechische Staatsgebiet nicht mehr als neutrales Gebiet betrachten könnten <sup>147)</sup>.

Während die griechische Regierung versuchte, den Kriegsschauplatz von Griechenland fernzuhalten, verstärkte die Entente ihre Posi-

<sup>142)</sup> Näheres bei Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 301 ff.; Driault-Lhéritier, a. a. O., Bd. V, S. 212; s. auch Diplomatische Akten, a. a. O., Nr. 51.

<sup>143)</sup> Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 307/8.

<sup>144)</sup> Ebenda S. 309/10.

<sup>145)</sup> Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 52.

<sup>146)</sup> Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 54.

<sup>147)</sup> S. Texte bei Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 316 u. 321.

tionen in Saloniki und Mazedonien durch Befestigungen und andere Maßregeln <sup>148)</sup>. Die griechische Regierung mußte sich demgegenüber auf die Versendung von Protestnoten bald an die Zentral-, bald an die Ententemächte beschränken, ohne selbst einer Antwort für würdig gehalten zu werden <sup>149)</sup> <sup>150)</sup>. Briand hat sicherlich recht, wenn er einmal meint: »Le gouvernement de la Grèce se réservait à protester, et nous nous réservions à ne pas répondre <sup>151)</sup>.«

2. *Rechtliche Würdigung.* Das Salonikigebiet, ursprünglich nur für den Durchzug der alliierten Truppen bestimmt, wurde, wie im vorstehenden geschildert, von der Entente nunmehr dauernd okkupiert. Wie war die Rechtslage dieses Gebietes?

Das Völkerrecht kennt zwei Arten von Okkupationen: Die *occupatio bellica* und die *occupatio pacifica*. Welche von diesen zwei Okkupationsarten hier vorliegt, läßt sich nicht ohne weiteres entscheiden. Kann begrifflich von einer *occupatio bellica* im Verhältnis Griechenlands zu der Entente nicht die Rede sein, da sich Griechenland zur Zeit der Besetzung nicht im Kriegszustand mit den Alliierten befand, so ist andererseits unzweifelhaft, daß die Entente von Saloniki aus kriegerische Maßnahmen gegen die Zentralmächte vornehmen wollte und tatsächlich auch vornahm. So ergibt sich eine *occupatio sui generis*, d. h. eine Okkupation, die zwar gegenüber Griechenland einen friedlichen, den Zentralmächten gegenüber aber einen kriegerischen Charakter trug. Wie nun die erste entsteht und was für Folgen die zweite nach sich zieht, wird im einzelnen zu prüfen sein.

Eine friedliche Okkupation kann auf dreierlei Ursachen beruhen. Sie geschieht entweder kraft Selbsthilfeaktes oder kraft Notstandsaktes oder kraft speziellen (vertraglichen) Rechtstitels <sup>152)</sup>. Es wird also zu untersuchen sein, welcher von diesen Fällen hier vorliegt.

Eine Okkupation kraft Selbsthilfeaktes setzt, wenn sie rechtmäßig sein soll, ein völkerrechtliches Delikt voraus. Der die Selbsthilfe übende Staat muß sich auf einen die Repressalie rechtfertigenden Grund berufen können <sup>153)</sup>. Ein solcher Grund lag nicht vor. Griechenland hatte weder irgendwelche Rechte noch Interessen der Entente verletzt.

<sup>148)</sup> England hat eine Zeitlang ernstlich daran gedacht, die Salonikiexpedition aufzugeben, hat aber schließlich dem Wunsche Frankreichs auf Fortsetzung des Unternehmens nachgegeben. Siehe darüber Ribot, a. a. O., S. 332 ff.; vgl. ferner die Erklärungen Lord Cecils in Parliam. Debates, H. C., Bd. 76, S. 2199 (16. Dez. 1915); s. auch David, *Le drame ignoré de l'armée d'Orient*, 5. Aufl., 1927, S. 123 ff.

<sup>149)</sup> Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 323.

<sup>150)</sup> Vgl. Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913, S. 723.

<sup>151)</sup> *Journal officiel*, a. a. O., S. 72.

<sup>152)</sup> Wir folgen hier der Einteilung Heylands, *Die Rechtsstellung der besetzten Rheinlande*, 1923, S. 13.

<sup>153)</sup> Heyland, a. a. O., S. 18, 19.

Ebensowenig war eine Okkupation Salonikis kraft Notstandsaktes berechtigt. Der völkerrechtliche Notstand setzt eine gegenwärtige, unmittelbar bevorstehende Gefahr voraus, die die Existenz oder die völkerrechtliche Handlungsfreiheit eines Staates bedroht<sup>154)</sup>. Nur beim Vorhandensein einer solchen Gefahr kann der bedrohte Staat die rechtlich geschützten Interessen dritter Staaten verletzen. Zur Zeit der Besetzung Salonikis aber bestand für die Entente keine eine Notstandsaktion rechtfertigende Gefahr.

Es bleibt also die Okkupation kraft speziellen Rechtstitels. Daß die Entente auf Grund der Griechenland gewährten Garantie ein Durchmarsch- oder Besetzungsrecht beanspruchen konnte, haben wir oben abgelehnt. Ebenso war bereits oben die Behauptung widerlegt worden, daß die Entente aus dem griechisch-serbischen Bündnisvertrag ein Durchmarschrecht ableiten konnte. Wir haben uns ferner auf den Standpunkt gestellt, daß eine offizielle griechische Einladung zur Landung der alliierten Truppen nicht vorlag und daß auch, wenn eine solche vorgelegen hätte, die Entente ihr solange keine Folge hätte leisten dürfen, als das von der griechischen Verfassung, deren Garant zu sein die Entente behauptete, dafür vorgeschriebene Gesetz nicht ergangen war.

Da Griechenland indessen gegen die Landung von Truppen auf seinem Gebiet und die dauernde Okkupation Salonikis außer einigen farblosen Protesten nichts unternahm, so wird anzunehmen sein, daß es das Vorgehen der Entente, wenn auch nicht ausdrücklich, so jedenfalls stillschweigend duldete. Das bedeutete also eine Okkupation kraft stillschweigender Einwilligung.

Da aber Griechenland den allgemeinen Neutralitätsregeln gemäß verpflichtet war, die Besetzung seines Gebiets, gegebenenfalls mit Gewalt, zu verhindern, so stellt das Unterlassen dieser Pflicht einen völkerrechtswidrigen Akt dar. Griechenland konnte fortan nicht mehr den Anspruch erheben, von den Gegnern der Entente als neutral angesehen und behandelt zu werden. Sein Verhalten kommt einer tatsächlichen Aufgabe seiner Neutralität gleich<sup>155)</sup>.

Nach den bereits oben erörterten Noten und sonstigen Erklärungen der Ententemächte war der Zweck der Truppenlandung in Saloniki eine doppelter. Griechenland sollte in den Stand gesetzt werden, seine Bündnisverpflichtungen gegenüber Serbien zu erfüllen. Gleichzeitig wollte die Entente dem verbündeten Serbien helfen. Wenn auch die Anregung zu einer Landung ursprünglich von Griechenland ausgegangen war, so wäre die Salonikiunternehmung aus dem erstgenannten Grunde doch nur berechtigt gewesen, wenn Griechenland tatsächlich in den

<sup>154)</sup> Strupp, Das völkerrechtliche Delikt, 1920, S. 171 ff.; Heyland, a. a. O., S. 28 ff.

<sup>155)</sup> Vgl. Fauchille, a. a. O., Bd. II, S. 570.

Krieg eingetreten wäre. Dieser von der Entente erhoffte Fall trat bekanntlich damals nicht ein. Richtiger und begründeter erscheint daher der andere Zweck der Truppenlandung und der darauf folgenden Besetzung des griechischen Gebiets, nämlich die Hilfeleistung an Serbien. Die Besetzung Salonikis und die Errichtung einer Operationsbasis verfolgte mit anderen Worten eigene militärische Interessen der Ententemächte <sup>156)</sup>.

Es wurde bereits gesagt, daß die Besetzung Salonikis durch die Entente im Verhältnis zu den Zentralmächten nicht als eine *occupatio pacifica*, sondern als eine *occupatio bellica* betrachtet werden muß. Es fragt sich, ob die Zentralmächte völkerrechtlich berechtigt waren, das griechische Gebiet als Kriegsschauplatz zu behandeln. Die Frage ist zu bejahen. Das Recht eines Kriegführenden, seinen Gegner überall dort anzugreifen, wo er ihn trifft, erstreckt sich auch auf neutrales Gebiet, wo der Gegner militärische Operationen vornimmt oder kriegsrische Vorbereitungen trifft, solange der neutrale Staat nichts unternimmt, um diese Handlungen zu verhindern. Das Gebiet eines solchen Staates kann nicht mehr als neutral angesehen werden <sup>157)</sup>.

Das gleiche gilt, wenn eine Kriegspartei das Gebiet des Neutralen für den Durchzug ihrer Truppen benutzt. Der Neutrale, der diesen Durchzug duldet, begünstigt eine Kriegspartei zum Nachteil der anderen.

Der Neutrale muß schließlich alles tun, um den Durchzug fremder Truppen durch sein Gebiet oder die Besetzung desselben zu verhindern. Gelingt ihm das nicht, so ist der Gegner berechtigt, den Okkupanten auf neutralem Gebiet anzugreifen <sup>158)</sup>.

Aus dem Gesagten folgt, daß das von der Entente besetzte griechische Gebiet Kriegsschauplatz geworden war und infolgedessen von den Zentralmächten als solches behandelt werden durfte. Sie waren ferner berechtigt, Griechenland wegen seines passiven Verhaltens als Feind zu betrachten, was allerdings — im Gegensatz zu ersterem — aus politischen, vielleicht auch aus militärischen Gründen nicht geschah.

<sup>156)</sup> In seiner bereits besprochenen Note an die Entente (oben Anm. 96) vom 1. Okt. 1915 hat Venizelos selbst u. a. ausgeführt: »Wenn die Mächte grundsätzlich dieser Entsendung zugestimmt haben, so haben sie vor allem Serbien und ihrer eigenen Sache im Orient einen Dienst geleistet.« S. auch oben Anm. 89.

<sup>157)</sup> Vgl. Kleen, a. a. O., Bd. I, S. 521; Fauchille, a. a. O., Bd. II, S. 93, 670. Diesen Standpunkt hat auch England, wenngleich in anderem Zusammenhange, ausdrücklich anerkannt. Siehe engl. Note v. 24. April 1916 an die Regierung der Vereinigten Staaten. Zitiert v. Strupp, Delikt a. a. O., S. 188, Anm. 2. Ferner Urteil des dtsh.-gr. Schiedsgerichts i. S. Coëna Frères c. Etat all. v. 1. 12. 1927 (Rec. VII, S. 683 und in dieser Zeitschrift, Bd. II, 2, S. 62); vgl. ferner Schmid-Schmitz, Der Paragraph 4 der Anlage zu Sektion IV des Teiles X des Vers. Vertrages, Bd. I, 1, dieser Zeitschrift, S. 308.

<sup>158)</sup> Vgl. Kleen, Bd. I, S. 493.

F. Die Verhaftung der Konsuln Deutschlands, Österreich-Ungarns, Bulgariens und der Türkei durch die Ententebefehlshaber in Saloniki.

I. *Darstellung der Vorgänge.* In unmittelbarem Zusammenhang mit dem im vorhergehenden Kapitel Ausgeführten steht die Verhaftung der Konsuln der Mittelmächte in Saloniki durch die Entente. Der Tatbestand ist kurz folgender:

Bald nach der Besetzung Salonikis liefen Gerüchte um, daß die obersten Militärbehörden der Entente beabsichtigten, die Konsuln sowie andere Zivilpersonen der Zentralmächte aus Saloniki zu entfernen<sup>159)</sup>. Das veranlaßte die griechische Regierung, von den Entente-regierungen Auskunft zu verlangen. Sie gab zugleich in energischen Worten der Erwartung Ausdruck, daß die Entente keine Maßnahmen treffen werde, die eine Verletzung der Souveränität Griechenlands bedeuten würden. Die Entente erwiderte, daß sie von den angeblich geplanten Maßnahmen nichts wisse, gab aber gleichzeitig zu verstehen, daß die Militärbehörden wegen der Anwesenheit gewisser verdächtiger Personen in Saloniki Besorgnisse hegten<sup>160)</sup>.

Am 30. Dezember wurde Saloniki durch einige deutsche Flugzeuge mit Bomben belegt, wobei auch ein griechischer Staatsangehöriger getötet wurde. Die Folge war, daß General Sarrail die sofortige Verhaftung der vier Konsuln der Zentralmächte und deren Überführung an Bord des französischen Linienschiffes »Patrie« anordnete mit der Begründung, daß durch den deutschen Fliegerangriff, der einen kriegerischen Akt gegen die Stadt bedeute, der Kriegsschauplatz auf Saloniki übertragen worden sei<sup>161)</sup>.

Sowohl der griechische Kommandant wie der Präfekt von Saloniki legten sofort bei Sarrail wegen dieser neuen Verletzung der griechischen Souveränität Protest ein und verlangten außer der Freilassung der Konsuln die Überwachung der Konsulate durch griechische Organe. Sarrail lehnte beides ab<sup>162)</sup>. Zugleich mit diesem Schritt richtete die Regierung in Athen eine Protestnote an die deutsche Regierung, in der sie feststellte, daß durch den Fliegerangriff auf Saloniki außer französischen und englischen Soldaten auch ein Grieche den Tod gefunden habe. Da aber die Vornahme von Feindseligkeiten über griechischem

<sup>159)</sup> Dies ist von Sarrail, a. a. O., selbst bestätigt. Siehe S. 74: »J'avais refusé récemment au général Monroe l'autorisation d'arrêter ces consuls. Il y avait pour moi une question de droit international. Aucun fait nouveau ne s'était encore passé à Salonique pour motiver un changement dans la conduite adoptée depuis notre débarquement.«

<sup>160)</sup> Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 323 ff.

<sup>161)</sup> Sarrail, a. a. O., S. 74.

<sup>162)</sup> Sarrail, a. a. O., S. 75. — Es scheint, daß im österr. Konsulat auch viel Kriegsmaterial gefunden wurde. Sarrail sagt aber darüber nichts.

Gebiet gegen die Neutralität Griechenlands verstoße und für die Einwohner des Königreichs gefährlich sei, sehe sich die Königliche Regierung gezwungen, bei der Kaiserlichen Regierung gegen die Angriffe Verwahrung einzulegen. Sie hoffe, daß deren Wiederholung künftighin vermieden werde. Skuludis ermächtigte zugleich den griechischen Gesandten, bei der Übergabe der Protestnote der deutschen Regierung zu erklären, daß die Königliche Regierung, die mehrfach und zwar in sehr energischen Worten gegen die Entente protestiert habe, auf die gegenwärtige *Démarche* nicht verzichten könne, da sie wünsche, daß die Aufrichtigkeit ihrer Neutralität nicht angezweifelt werde<sup>163</sup>). Die schwierige Lage Griechenlands, das sich nach allen Seiten hin bemühte, den Schein der Neutralität aufrechtzuerhalten, tritt in dieser Erklärung deutlich zutage<sup>164</sup>).

Die Zentralmächte erhoben auch ihrerseits Protest bei der griechischen Regierung wegen der Verhaftung ihrer Konsuln und erklärten, daß sie für alles, was in Saloniki geschehen werde, die griechische Regierung verantwortlich machen würden.

Griechenland war aber tatsächlich nicht in der Lage, den Zentralmächten Genugtuung zu verschaffen. Es mußte den Gewaltmaßnahmen der Entente weichen. Ministerpräsident Skuludis gab dies offen zu, indem er den Athener Gesandten der Zentralmächte erklärte, daß es leider nicht in der Macht Griechenlands liege, aktive Maßregeln zu treffen, um für die Verletzung seiner Souveränität und Neutralität Genugtuung zu erlangen. Es könne daher nicht verantwortlich gemacht werden für Akte, die es in keiner Weise zu verhindern vermöge<sup>165</sup>).

2. *Rechtliche Würdigung.* Wie bereits oben festgestellt, steht dem Okkupanten kraft der Okkupation die Staatsgewalt im besetzten Gebiet sowie das Recht zu, alle Maßnahmen zum Schutze der Besatzungstruppen zu treffen. Verliert aber das den diplomatischen oder konsularischen Vertretern dritter Staaten zustehende Privileg der Immunität seine Wirksamkeit dann, wenn sich die mit ihm ausgestatteten Personen dem Lande, bei dem sie akkreditiert sind, schädlich erweisen<sup>166</sup>), so wird man auch dem Okkupanten die Befugnis einräumen müssen, Vertreter fremder Staaten, die die Sicherheit der Besatzungstruppen gefährden, aus dem besetzten Gebiet zu entfernen<sup>167</sup>).

Die Vermutung, daß die Konsuln versuchen würden, sich über die militärischen Pläne und Absichten der Besatzungstruppen zu infor-

<sup>163</sup>) Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 327.

<sup>164</sup>) Die an Frankreich und England gerichtete Protestnote, die durch außerordentliche Schärfe gekennzeichnet ist, s. bei Frangulis, Bd. I, S. 328.

<sup>165</sup>) S. die Texte der verschiedenen Noten bei Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 329 ff.

<sup>166</sup>) *Annuaire*, a. a. O. (1895), S. 241; (1896), S. 305.

<sup>167</sup>) S. Näheres bei Robin, a. a. O., S. 674—77.

mieren und ihre Informationen weiter zu leiten, erschien immerhin nicht unbegründet. Eine Verhaftung hätte indessen erst vorgenommen werden dürfen, wenn der Beweis erbracht worden wäre, daß Gefahr im Verzuge lag. Nach der damaligen Sachlage wird dies aber kaum anzunehmen sein.

Berücksichtigt man ferner, wie bereits oben hervorgehoben, daß die Besetzung Salonikis wie ein Janusgesicht friedlich gegenüber Griechenland und kriegerisch gegenüber den Zentralmächten war, so wird man annehmen müssen, daß das von Griechenland den Konsuln erteilte Exequatur mit der occupatio bellica automatisch erlosch. Den gleichen Standpunkt hat übrigens auch Deutschland nach der Besetzung Belgiens eingenommen und die Konsuln der feindlichen Staaten veranlaßt, das besetzte Gebiet zu verlassen <sup>168</sup>). Das Argument Sarrails für die Verhaftung der Konsuln, daß nämlich durch den deutschen Fliegerangriff das besetzte griechische Gebiet Kriegsschauplatz geworden sei, ist jedenfalls abwegig. Denn das Gebiet war schon vorher Kriegsschauplatz geworden <sup>169</sup>).

#### G. Weitere Verletzungen der Neutralität Griechenlands. Der Vormarsch der Zentralmächte in Mazedonien.

1. *Darstellung der Vorgänge.* Die Zentralmächte hatten, wie bereits erwähnt, der griechischen Regierung schon bald nach der Besetzung Salonikis durch die Entente zu verstehen gegeben, daß unter Umständen das von ihrem Gegner okkupierte griechische Gebiet als Kriegsschauplatz behandelt werden müsse. Militärische und politische Rücksichten veranlaßten jedoch die Zentralmächte, von militärischen Operationen auf griechischem Gebiet vorerst Abstand zu nehmen.

Die griechische Regierung aber wie auch König Konstantin waren sich darüber klar, daß früher oder später die deutsch-bulgarischen Truppen die griechische Grenze überschreiten würden <sup>170</sup>). Ebenso klar war es, daß die öffentliche Meinung in Griechenland jedes Entgegenkommen gegenüber Bulgarien entschieden ablehnen würde.

Um für diesen Fall gewisse Garantien zu schaffen, wurde der griechische Gesandte in Berlin beauftragt, die Bedingungen, unter

<sup>168</sup>) S. Garner, a. a. O., Bd. II, S. 59 ff.

<sup>169</sup>) Den bei dieser Gelegenheit zwischen Griechenland und den kriegführenden Mächten ausgetauschten Notenwechsel siehe bei Frangulis, a. a. O., Bd. I, S. 392 ff. Für die juristische Würdigung des Falles vgl. Sepheriades, Guerre de 1914. Occupation de Salonique et de Mytilène. Arrestation des consuls d'Allemagne . . . à Salonique in Rév. gén. de droit intern. public., Bd. 23 (1916), S. 84 ff.; Clunet, L'arrestation des consuls ennemis à Salonique, in Journal de droit intern., Bd. 43 (1916) S. 527 ff. — Hatschek, a. a. O., S. 405 u. 406 sieht zu Unrecht in der Entfernung der Konsuln eine rechtswidrige Repressalie.

<sup>170</sup>) Dipl. Engr., 2. Aufl., Athen 1928 (griechisch), a. a. O., Nr. 70—72.

denen Griechenland das Eindringen der deutsch-bulgarischen Truppen dulden werde, der deutschen Regierung zur Kenntnis zu bringen <sup>171</sup>). Die Verhandlungen nahmen geraume Zeit in Anspruch, weil Deutschland die griechischen Garantieforderungen für übertrieben hielt <sup>172</sup>), während Griechenland die deutschen Gegenforderungen nicht annehmen wollte <sup>173</sup>).

Als Ergebnis der schließlich erzielten Einigung überreichte der deutsche Gesandte in Athen, Graf Mirbach, der griechischen Regierung am 23. Mai 1916 folgende Note:

»A la suite des mesures offensives prises dernièrement par les troupes de l'Entente, l'Allemagne et ses alliés se trouvent dans l'obligation d'entrer en territoire grec afin d'assurer le libre passage du défilé très important des gorges de Roupel.

Il ne s'agit que d'une mesure défensive provoquée uniquement par les mouvements des forces armées de l'Entente et qui sera maintenue dans les limites dictées par les intérêts purement militaires.

Partant de ce point de vue, le Gouvernement Impérial d'Allemagne n'hésite point à donner au Gouvernement Royal hellénique les assurances suivantes:

1. L'intégrité territoriale du Royaume sera absolument respectée.
2. Les troupes alliées évacueront le territoire grec aussitôt que les raisons militaires exigeant l'action auront cessé d'exister.
3. La souveraineté grecque sera respectée.
4. La liberté individuelle, la propriété et les conditions religieuses établies seront respectées.
5. Tout dommage occasionné par les troupes allemandes pendant leur séjour sur le territoire grec sera indemnisé.
6. Les alliés se comporteront d'une manière absolument amicale vis-à-vis de la population du pays« <sup>174</sup>).

Eine gleichlautende Note wurde von dem bulgarischen Gesandten überreicht <sup>175</sup>).

Griechenland hat entgegen seiner üblichen Taktik gegen diesen amtlich angekündigten Einmarsch keine Verwahrung eingelegt. Skuludis begnügte sich lediglich mit der Erklärung, daß die griechische Regierung die gegebenen Zusicherungen zur Kenntnis nehme <sup>176</sup>). Am 26. Mai erschien eine deutsch-bulgarische Truppenabteilung vor dem Fort Rupel und forderte den griechischen Kommandanten auf, das

<sup>171</sup>) Dipl. Engr., 2 Aufl., Athen 1928 (griechisch), a. a. O., Nr. 73—74.

<sup>172</sup>) Vgl. Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 79, 80, 84.

<sup>173</sup>) Vgl. Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 86, 89, 90, 92—93, 94, 96, 97, 98—101.

<sup>174</sup>) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 117; Kriege, a. a. O., S. 118, Anl. 19.

<sup>175</sup>) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 118.

<sup>176</sup>) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 119 120.

Fort zu räumen. Der Kommandant weigerte sich gemäß seinen Instruktionen 177), dem Verlangen Folge zu leisten und eröffnete das Feuer, worauf sich die Deutschen und Bulgaren entfernten. Sie kehrten aber bald zurück und wiederholten ihre Forderung mit dem Hinzufügen, daß im Falle eines Widerstandes der griechische Fortkommandant die Verantwortung für die Folgen tragen müsse 178).

Unter diesen Umständen mußte Griechenland entweder nachgeben oder mit Gewalt die deutsch-bulgarische Invasion verhindern, was das Ende seiner Neutralität bedeutet hätte. Die griechische Regierung hat ersteres vorgezogen und die erforderlichen Befehle erteilt. Fort Rupel wurde den Deutschen und Bulgaren ausgeliefert 179).

Wenn die Entente gehofft hatte, daß infolge des Vordringens der Bulgaren die griechische Regierung durch die öffentliche Meinung gezwungen werden würde, aus ihrer Passivität hervortreten, so sah sie sich darin getäuscht. Sie betrachtete aber die Haltung der griechischen Regierung und die Auslieferung Rupels 180) an die Bulgaren als Ausdruck einer gegen sie gerichteten Politik 181), die mit der Übertragung weitgehender, bis dahin namentlich englischerseits verweigerter Befugnisse an den General Sarrail zur Sicherung der Entente-Armee beantwortet wurde. Sarrail verhängte am 3. Juni 1916 den Belagerungszustand über Saloniki und besetzte die Telegraphenämter sowie das Hauptzollamt der Stadt. Zugleich wurden die Befehlshaber der Gendarmerie und der Polizei ihrer Ämter enthoben 182).

Als weiteres Repressivmittel wurden griechische Schiffe in den alliierten Häfen festgehalten. Schließlich wurde am 6. Juni eine auf griechische Schiffe beschränkte Blockade über die gesamte griechische Küste verhängt.

2. *Rechtliche Würdigung.* Infolge der dauernden Besetzung Salonikis durch die Ententemächte mußte, wie bereits gezeigt, das betreffende griechische Gebiet als Kriegsschauplatz behandelt werden. Das Vordringen der Zentralmächte in das von ihren Gegnern besetzte Gebiet, um dieselben dort anzugreifen, erscheint daher durchaus völkerrechtsgemäß 183).

Es erhebt sich aber die Frage, ob Griechenland zu dem deutsch-

177) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 95, 105, 114.

178) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 129.

179) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 126—1 3.

180) General Sarrail, der bereits verschiedene griechische Forts besetzt hatte, hatte reichlich genug Zeit, sich auch des Forts Rupel zu bemächtigen, dessen strategische Bedeutung ihm nicht entgangen sein dürfte, zumal er selbst zugibt, daß griechische Offiziere ihm darüber Auskunft gegeben hatten (S. Sarrail, a. a. O., S. 104).

181) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 139—141, 145, 146.

182) Kriege, a. a. O., S. 51 ff., Anl. 2 u. 3.

183) So auch Fauchille, a. a. O., Bd. II, 2, S. 94.

bulgarischen Einmarsch sein Einverständnis erteilt hatte, und beziehendfalls, ob dieses Einverständnis angesichts seines Verhältnisses zu der Entente zulässig war oder nicht. Wie die Verhandlungen der griechischen Regierung mit den Zentralmächten über gewisse Garantien für den Fall ihres Eindringens in griechisches Gebiet beweisen, hat Griechenland der Aktion der Zentralmächte tatsächlich zugestimmt. Unerheblich ist demgegenüber die Tatsache, daß Ministerpräsident Skuludis in seinem Telegramm vom 3. Juni 1916 an den griechischen Geschäftsträger in Paris mit aller Entschiedenheit dem Gerücht entgegentritt, daß die Übergabe von Fort Rupel an die Deutschen und Bulgaren auf Grund einer Vereinbarung geschehen sei<sup>184</sup>); denn es ist unmöglich, den Zentralmächten zwar den Einmarsch zu gestatten, ihnen aber gleichzeitig die Besetzung befestigter Plätze wie des Forts Rupel zu verbieten. Es war selbstverständlich, daß die vordringenden Truppen sich aller für sie militärisch günstigen und wichtigen Plätze bemächtigen würden.

Lag also eine Einwilligung Griechenlands in den Einmarsch der Zentralmächte vor, so fragt sich weiter, ob sie zulässig war. An und für sich wird natürlich die Frage zu verneinen sein, da, wie schon mehrfach betont, der Neutrale kein Eindringen fremder Truppen in sein Gebiet dulden, geschweige denn ausdrücklich gestatten darf. Auch gegenüber der Entente, die bekanntlich behauptete, daß sie bei der Besetzung griechischen Gebietes einer Einladung der damaligen griechischen Regierung Folge geleistet habe, war die Haltung der griechischen Regierung zum mindesten illoyal. Aber zwischen der Entente und Griechenland war schon im November 1915 vereinbart, daß, wenn infolge der Bewegungen der alliierten Truppen der Krieg auf griechisches Gebiet getragen werden sollte, die griechischen Truppen beiden Teilen das Feld freilassen würden<sup>185</sup>). Das bedeutete nichts anderes, als daß Griechenland kurz nach dem Einmarsch der Entente das besetzte griechische Gebiet freiwillig zum Kriegsschauplatz erklärte.

Bei strenger Auslegung des Neutralitätsprinzips wird man diese Erklärung völkerrechtlich für unzulässig halten müssen. Hier zeigt sich aber erneut, wie unvollkommen ein schwacher neutraler Staat durch die Neutralitätsregeln des geltenden Völkerrechts geschützt ist. Die Erklärung eines neutralen Gebiets zum Kriegsschauplatz durch den Neutrale selbst ist sicherlich keine den kriegführenden Parteien erwiesene Gefälligkeit. Es ist ein Notbehelf, zu dem der schwache Neutrale seine Zuflucht nimmt, unter Umständen sogar nehmen muß, um sich aus einer unhaltbaren Lage, die aus geographischen oder sonstigen

<sup>184</sup>) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 142, 144. S. auch die Erklärungen Skuludis vom 5. Juni 1916 in der Deputierten-Kammer, Abzug in Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 143.

<sup>185</sup>) Dipl. Engr., a. a. O., Nr. 54.

Gründen entstehen kann, zu befreien. Von diesem Standpunkt aus wird man das Verhalten Griechenlands, das es mit der Neutralität zwar ernst meinte, aber außerstande war, sie in gewissen Teilen seines Gebietes aufrechtzuerhalten, rechtfertigen können.

Die Theorie des Völkerrechts hat sich mit dieser Frage sehr wenig beschäftigt. In der Praxis sind jedoch mehrere solcher Fälle vorgekommen. Es genügt hier, auf einige hinzuweisen. Während des russisch-japanischen Krieges 1904—5 erklärte China, daß es neutral bleiben werde, fügte aber gleichzeitig hinzu, daß es nicht in der Lage sei, seiner Neutralität auch in der von Rußland teilweise besetzten chinesischen Mandschurei Achtung zu verschaffen. Das Gebiet wurde infolgedessen von beiden Teilen als Kriegsschauplatz behandelt<sup>186</sup>). Den gleichen Standpunkt hat China auch während des Weltkrieges, als es noch neutral war, eingenommen, indem es das 1898 an Deutschland pachtweise überlassene (aber nicht neutralisierte) Gebiet von Kiautschou zum Kriegsschauplatz erklärte, und zwar mit der Begründung, daß es infolge des Verhaltens der kriegführenden Parteien nichts anderes tun könne als »déclarer Loungkow, Laitschaou et les régions adjacentes de Kiautschou comme sphères strictement nécessaires pour les opérations de guerre entre les deux belligérants«<sup>187</sup>). In der Erklärung war hinzugefügt, daß China für alle Handlungen auf diesem Gebiet die Verantwortung ablehne, daß es aber in den übrigen Teilen des Reiches die Neutralitätsregeln strikt durchführen werde<sup>188</sup>).

Von den Maßnahmen, die die Entente als Entgegnung auf das Verhalten Griechenlands gegenüber den Mittelmächten ergriff, war die Blockade völkerrechtswidrig. Sie war zunächst formell mangelhaft. Eine Blockade ist, um rechtswirksam zu sein, an zwei formalrechtliche Erfordernisse gebunden: sie muß effektiv sein und sie muß ferner notifiziert werden<sup>189</sup>). Daß die Blockade der Entente effektiv war, ist nicht

<sup>186</sup>) Nagaoka, La guerre Russo-Japonaise . . . in Rev. de droit int. et de législation comparée, II, Serie, Bd. 6 (1904), S. 484 ff.

<sup>187</sup>) Nagao Ariga, La Chine et la grande guerre européenne au point de vue de droit international, 1920, S. 30 ff

<sup>188</sup>) Die diesbezügliche chinesische Note v. 3. Sept. 1914 s. bei Nagao Ariga, a. a. O., S. 44/45.

<sup>189</sup>) S. Annuaire, a. a. O. (1887), S. 301; ferner Art. 8—13 der (zwar nicht ratifizierten, aber doch die allgemeine Rechtsanschauung wiedergebenden) Londoner Deklaration. Falke, Le Blocus Pacifique, 1919, S. 287; Ducrocq, Représailles en temps de paix. Blocus pacifique, 1901, S. 78; Theyssaire, Le Blocus Pacifique 1920, S. 107/8; Staudacher, Die Friedensblockade, 1909, S. 8; Liszt-Fleischmann, a. a. O., S. 513, 444. Die anglo-amerik., sowie die japan. Schriftsteller betrachten die Notifikation nicht als essentielle der Blockade. S. Oppenheim, a. a. O., II, S. 519 ff.; Hogan, Pacific Blockade, 1908, S. 32 ff.

zu bestreiten. Dem zweiten Erfordernis aber war nicht genügt, da die Blockade ohne irgendwelche Notifikation verhängt wurde <sup>190)</sup>.

Auch materiell war die Blockade nicht begründet, d. h. es lag weder ein Grund zur Repressalie noch zur Intervention vor <sup>191)</sup>. Denn nimmt man an, daß Griechenland zu Recht das von der Entente besetzte Gebiet zum Kriegsschauplatz erklärt hatte, so entfällt jeder Grund zur Repressalie infolge des Einmarsches der Zentralmächte in das fragliche Gebiet. Auch die Behauptung der Entente, daß durch die Haltung Griechenlands ihre Orientarmee gefährdet sei und daß infolgedessen ein Notrecht, also ein Interventionsgrund vorliege, ist nicht stichhaltig. Denn es kann im Ernst nicht angenommen werden, daß König Konstantin oder irgendeine griechische Regierung jemals beabsichtigt hätten, die Ententetruppen zu überfallen. Schon aus geographischen Gründen konnte ein solcher dem Wahnsinn gleichkommender Akt für Griechenland niemals in Frage kommen.

Die Blockade der griechischen Küste war also unzulässig. Die Entente wäre höchstens berechtigt gewesen, die Küste des zum Kriegsschauplatz erklärten Gebiets zu blockieren. Das genügte ihr aber nicht, weil sie vor allem die griechische Politik überwachen wollte. Trotz der allgemeinen Demobilisierung der Armee und der Flotte, die die griechische Regierung am 13. Juni wegen der schwierigen finanziellen Lage und zugleich als deutlichen Beweis ihrer Neutralitätsabsichten anordnete, wurde die Blockade weiter aufrecht erhalten. Sie war der Vorläufer der Entente-Intervention in Griechenland.

#### Rückblick.

Die Geschichte des Weltkrieges hat gezeigt, daß die Haager Neutralitätsabkommen, die schon für die Beziehungen der Großmächte zueinander im großen und ganzen wenig befriedigen, für die kleineren Staaten in hohem Maße ungenügend sind. Die Regelung der Materie entspricht den Interessen der Großmächte, sie stellt für die kleineren Mächte, die sich von einem Kriege fernhalten wollen, Verpflichtungen auf, die diese nicht erfüllen können, so die Pflicht zur Verteidigung des eigenen Gebiets mit Waffengewalt. Die Nichterfüllung dieser Verpflichtungen macht den neutralen Staat wegen des Instituts der Repressalie den kriegführenden Staaten gegenüber rechtlos.

Sowohl die Kriegführenden als auch die Neutralen hatten zu Anfang des Krieges erklärt <sup>192)</sup>, daß sie an den Bestimmungen der Haager Abkommen trotz ihrer formellen Unverbindlichkeit festhalten würden.

<sup>190)</sup> Falcke, a. a. O., S. 212.

<sup>191)</sup> Staudacher, a. a. O., S. 17; Theyssaire, a. a. O., S. 93; Ducrocq, a. a. O., S. 59.

<sup>192)</sup> Die verschiedenen Neutralitätserklärungen s. in NWC. 1916 und 1917.

Die Erklärung blieb bekanntlich meist auf dem Papier. Die Neutralität namentlich der kleineren Staaten ist durch die Kriegführenden immer wieder verletzt worden, ohne daß diese sich dagegen wehren konnten. Denn die Pflichten der Neutralität waren so schwer zu erfüllen, daß sie überall da versagen mußten, wo es sich um kleinere Staaten handelte.

Das gleiche galt für Griechenland. Hatte Griechenland auch durch seine Haltung zu Anfang des Krieges die Aufrichtigkeit seiner Neutralitätsabsichten starken Zweifeln ausgesetzt, so ist doch kaum anzunehmen, daß sich seine Lage bei anderem Verhalten wesentlich anders entwickelt hätte. Das zeigt das Beispiel anderer kleiner neutraler Staaten. Namentlich die geographische Lage Griechenlands zu den Kriegsschauplätzen der Kriegführenden spricht dafür.

Griechenland hat aber darüber hinaus das Unglück gehabt, daß es wegen unüberbrückbarer Gegensätze in den Auffassungen der maßgebenden Faktoren über die nationalen Aufgaben und Interessen keine einheitliche Politik betreiben konnte. So schwankte das Land hin und her, bis es schließlich der Intervention der Ententemächte zum Opfer fiel.

---

# Was wird aus dem Mandatsystem?

Dr. Moritz Bileski.

## I.

In jedem Jahr erklärt die Versammlung des Völkerbundes ihre Befriedigung über die Fortschritte des Mandatsystems und die ausgezeichneten Ergebnisse dieser neuen Einrichtung des Völkerrechts<sup>1)</sup>. Der unbefangene Beobachter muß diese Deklarationen in den letzten Jahren mit gemischtem Gefühl aufnehmen. Denn wenn auch durch die unermüdliche und ihrer Aufgabe wirklich treue Arbeit der Mandatkommission die Prinzipien des Art. 22 der Völkerbunds-Satzung weiter entwickelt werden, wenn sich auch diese Behörde bemüht, die neuen Rechtsgedanken wirklich zu einem Pfeiler des modernen Völkerrechts zu machen, so zeigen sich doch in den letzten Jahren Erscheinungen, die ein gehöriges Maß Skepsis rechtfertigen und den Zweifel anregen, ob mit den Mandaten sich wirklich das Rechtsprinzip auf dem Gebiete der Kolonialpolitik gegenüber der Wirkung egoistisch-politischer Interessen durchsetzen wird. Gerade der Hauptgedanke des Mandatsystems ist in den letzten Jahren häufig, man muß es wohl so nennen, mißhandelt worden. Gemeint ist die Vorstellung, daß die Mandatgebiete rechtlich besondere, mit dem Gebiet des Mandatars nicht zu vermischende Einheiten sind, die mit dem Ziele künftiger Unabhängigkeit — auch vom Mandatar — verwaltet werden und bis zur Reife für diesen Zustand durch den Rat des Mandatars und die Kontrolle des Völkerbundes unterstützt werden sollen. Verstöße gegen dieses Prinzip enthalten die Gefahr, daß die Mandate ihres wahren Charakters allmählich entkleidet werden. Das geschieht sowohl in der Form, daß manchen Mandatgebieten die Möglichkeit einer Entwicklung zur Selbstständigkeit genommen, wie auch dadurch, daß bei anderen der selbstständige Charakter wenigstens formell-juristisch über Erwarten schnell entwickelt wird.

Die Länder einer unerwartet schnellen Entwicklung zur Unab-

Vorbemerkung: Das in diesem Aufsatz behandelte Material ist im wesentlichen in den Protokollen der 9.—16. Sitzung der Ständigen Mandatkommission (Sommer 1926 bis Herbst 1929) enthalten. Bei den folgenden Zitaten bedeutet P.9 Protokoll der 9. Sitzung der Mandatkommission. Andere Quellen sind besonders angeführt.

<sup>1)</sup> So auch im Jahre 1929, Drucksache des Völkerbundes, A 62. 1929. VI.

hängigkeit sind Irak und Transjordanien (wobei gleich zu bemerken ist, daß es ein besonderes transjordanisches Mandat nicht gibt, Transjordanien vielmehr ein Teil des Mandatgebietes Palästina ist). Beide sind A-Mandate, also nach der Klassen-Einteilung des maßgebenden Art. 22 der Völkerbundssatzung mit dem größten Maß eigenen Bestimmungsrechtes innerhalb der verschiedenen Mandatklassen ausgestattet. Für den Irak ist es zur Errichtung einer formellen Mandatsatzung, wie sie vom Rat des Völkerbundes für alle anderen Mandatgebiete beschlossen worden ist, niemals gekommen. Es gab zwar einmal einen Entwurf, der dem Text des syrischen Mandates entsprach, aber er trat nie in Kraft. Statt dessen wurde zwischen der Mandatarmacht Großbritannien und dem Irak am 10. Oktober 1922<sup>2)</sup> ein Vertrag abgeschlossen. In diesem Verträge ist die Rede von der Unabhängigkeit der Irak-Regierung<sup>3)</sup>. Es ist daher verständlich, daß in der Sitzung der Mandatkommission vom November 1926 die Frage gestellt wurde, ob denn Irak noch ein Mandatland wäre<sup>4)</sup>. Die Mehrheit der Kommission zeigte sich nicht sehr geneigt, diese Frage zu diskutieren. Sie beruhigte sich damit, daß der Rat den Irak trotz des Vertrages in seiner Entscheidung vom 7. 9. 1924<sup>5)</sup> als Mandatland angesehen und daß die Mandatarmacht der Kommission einen Bericht zur Prüfung vorgelegt habe. Aber das sollte nicht etwa das Einverständnis der Kommission mit dem Verträge als einer dem Mandatsystem entsprechenden Maßnahme bedeuten. Das Gegenteil wurde im Sommer 1928 vom Vorsitzenden Theodoli ausdrücklich hervorgehoben<sup>6)</sup>. Diese mit dem Mandatcharakter des Irak schwer zu vereinigende Unabhängigkeitserklärung ist später noch weit überboten worden. An die Stelle des Vertrages von 1922 sollte ein Abkommen treten, das am 14. Dezember 1927 zwischen Großbritannien und dem Irak abgeschlossen worden ist. Hier wurde die Stellung der Irak-Regierung noch wesentlich freier und die Anerkennung der Unabhängigkeit noch deutlicher ausgesprochen<sup>7)</sup>. In der Mandatkommission wurde die Frage gestellt, ob die Mandatarmacht Großbritannien auch gegenüber diesem Abkommen eine Erklärung über die Fortdauer des Mandates abgeben würde, so

<sup>2)</sup> Drucksache des Völkerbundes C. 216. M. 77. 1926. VI.

<sup>3)</sup> Art. 1 des Vertrages: »Auf Ersuchen S. M. des Königs von Irak übernimmt es Seine Britannische Majestät, vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Vertrages, dem Irak-Staat während der Dauer dieses Vertrages etwa erforderlichen Beistand zu gewähren ohne Beeinträchtigung seiner nationalen Souveränität«. Nach Art. 2 der Verfassung ist Irak sogar ein »souveräner, freier und unabhängiger Staat«.

<sup>4)</sup> P. 10 S. 161.

<sup>5)</sup> Protokoll der 30. Ratssitzung, S. 1346, 1347, 1563/64.

<sup>6)</sup> P. 13 S. 197.

<sup>7)</sup> Abgedruckt in den Veröffentlichungen der Britischen Regierung Cmd. 2998, sowie in der Zeitschrift »Near East« 1927, S. 775.

wie es beim Verträge von 1922 der Fall gewesen war <sup>8)</sup> 9). Der Inhalt des Vertrages begegnete schweren Bedenken. Es wurde insbesondere »Irak als unabhängiger souveräner Staat anerkannt« (Art. 1), der Eintritt in den Völkerbund für 1932 unter der Voraussetzung weiterer befriedigender Fortschritte in Aussicht genommen (Art. 8), die britischen »Berater« — deren Ratschläge nach Art. 4 des Vertrages von 1922 verpflichtende Bedeutung hatten — wurden nicht mehr erwähnt, übrig blieb nur eine Verpflichtung der Irak-Regierung, den englischen High Commissioner zu informieren und Bedenken, die er etwa äußern würde, entgegenzunehmen (Art. 5). Gegenüber diesem Verträge wurde in der Kommission mit Recht darauf hingewiesen, daß die Kontrolle der Mandatarmacht immer mehr verschwände und die Garantien für Einhaltung der Mandatverpflichtungen immer schwächer würden <sup>10)</sup>. Man registrierte das zwiespältige Verhalten Großbritanniens, das zwar seine Stellung als Mandatarmacht betone, wenn sein Vertreter vor der Kommission erscheine, das aber in den Verhandlungen mit der Irak-Regierung die Erwähnung des Mandates unterlasse, um den Abschluß der Verträge zu erleichtern <sup>11)</sup>. Hier ist die politische Quelle dieser Unstimmigkeit klar gezeigt. Man kann den Sachverhalt auch so ausdrücken, daß das Mandat entsprechend dem politischen Interesse des Mandatars zurechtgemacht oder sogar ausgehöhlt, praktisch beseitigt wird. Ein Mitglied der Kommission bemerkte, daß die letzten rechtlichen Bande zwischen dem Irak und dem Völkerbund aufgelöst werden würden, wenn dieser Vertrag in Kraft träte <sup>12)</sup>. Diese Erklärung ist ebenso deutlich wie richtig. Der Kommission lag für ihren Bericht an den Rat ein Entwurf vor, der diese Befürchtungen mit aller Schärfe formulierte. Indessen hatten einige Mitglieder der Kommission Bedenken gegen eine sachliche Äußerung, zu der die Kommission nicht aufgefordert sei. Daher wurde in den Bericht nur die Erklärung aufgenommen, daß die Kommission sich einer Meinungsäußerung enthalte, da sie zu einer Äußerung nicht aufgefordert sei <sup>13)</sup>. Der Beschluß der Kommission ist in diesem Falle kein Zeichen einer besonderen Entschiedenheit. Denn der Vertrag berührte, wie in der Diskussion hervorgehoben wurde, die Existenz des Mandates überhaupt, er zwang zu der

<sup>8)</sup> P. 14 S. 173.

<sup>9)</sup> Das Erfordernis der Zustimmung des Rates zu dem Verträge wurde vom britischen Vertreter ausdrücklich anerkannt, P. 14, S. 168; auf die materielle Bedeutung dieses Erfordernisses wies die Kommission ausdrücklich hin, S. 169 f.

<sup>10)</sup> P. 14 S. 167. Die Kommission war insbesondere über die Tatsache beunruhigt, daß der Vertrag auf ausdrücklichen Wunsch der Irak-Regierung sich über den Schutz der Missionen nicht äußerte.

<sup>11)</sup> So der Schweizer Rappard, P. 14 S. 168.

<sup>12)</sup> P. 14 S. 195.

<sup>13)</sup> P. 14 S. 222 ff., 227 f., 270.

Frage, ob die Beziehung zwischen dem Irak einerseits, Großbritannien und dem Völkerbund andererseits, noch als Mandat bezeichnet werden könnten. Wenn man den Vertrag unbefangen betrachtet, wird man die Frage verneinen müssen. Der Vertrag läßt zwar die in den gegebenen Machtverhältnissen begründete politische Abhängigkeit des Irak von Großbritannien, aber nicht die vom Mandat gewollte rechtliche, mit der Kontrolle und Garantie des Völkerbundes ausgestattete Abhängigkeit bestehen. Irak soll nach dem Vertrage ein unabhängiger Staat sein. Ein unabhängiger Staat ist kein Gegenstand eines Mandates. Über diesen Widerspruch wird man nicht hinwegkommen. Wenn man daher zu dem Ergebnis kommen muß, daß der Vertrag das Mandat in Wirklichkeit beseitigt, so wäre es wohl richtig gewesen und hätte einer ernsten Auffassung des Mandatsystems mehr entsprochen, die formelle Aufhebung des Mandates zu verlangen und sich von Anfang an einem Verfahren der Mandatarmacht zu widersetzen, durch welches das Mandat faktisch beseitigt, seine Fortdauer aber doch behauptet wurde.

Ob eine so schnelle Entwicklung des Irak zur rechtlichen Unabhängigkeit wirklich innerlich gerechtfertigt ist, kann zweifelhaft sein. Die 14. Sitzung der Kommission hatte eine Beschwerde einer religiösen Gemeinschaft, der Bahai-Gemeinde im Irak, zu behandeln, welche ein erhebliches Maß von Willkür und religiöser Unduldsamkeit auf seiten der Irak-Regierung enthüllte. Den Bahaisten ist ein ihnen gehöriges, von ihnen als Heiligtum betrachtetes Gebäude einfach weggenommen worden, der Willkürakt wurde durch die Gerichte des Irak in höchst angreifbarer Weise bestätigt 14). Diese Vorgänge sind gewiß nicht geeignet, die Reife der Irak-Behörden und ihre Fähigkeit zur Beachtung der internationalen Verpflichtungen, die im Mandat enthalten sind, in besonders günstigem Lichte erscheinen zu lassen. Der Berichterstatter der Kommission über die Petition, der Belgier Orts, wies ausdrücklich darauf hin, daß die Schwächung der Kontrolle der Mandatarmacht diesen Rechtsbruch möglich gemacht habe, die Mandatarmacht habe sich um Abhilfe bemüht, aber vergeblich 15). Er erklärte, daß die Mandatarmacht ihr bei Anbschluß des Vertrages von 1922 dem Rat gegebenes Versprechen, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen — hier handelt es sich um die Zusicherung der Gewissensfreiheit — zu garantieren, in diesem Falle nicht gehalten habe. Hier ist also

14) P. 14, S. 262 ff.

15) Die Kommission faßte, trotzdem ein Urteil des höchsten Gerichts von Irak vorlag, zum erstenmal gegenüber einer solchen Entscheidung den Beschluß, den Rat auf die Notwendigkeit einer Abhilfe aufmerksam zu machen. P. 14, S. 276. England hat unter Hinweis auf diesen, vom Rat weitergegebenen Beschluß eine angemessene Lösung verlangt, die indessen bisher noch nicht erreicht wurde. P. 16, S. 26, 204.

ein praktischer Beweis dafür, daß die Aufhebung oder Einschränkung des Mandates in diesem Lande doch wohl verfrüht ist, wenn man den internationalen Verpflichtungen des Mandates Wert beilegt.

Die Unsicherheit in diesen wichtigen Fragen des völkerrechtlichen Status eines so großen Gebietes, die in den Zweifeln über die Vereinbarkeit der Verträge mit dem Mandatcharakter zum Ausdruck gekommen ist, zeigte sich auch auf dem Gebiete der diplomatischen Verbindungen<sup>16)</sup>: fremde Mächte hatten bisher keine regulären diplomatischen Vertretungen im Irak, es gab nur konsularische Vertretungen. Aber die vertretenen Mächte waren aufgefordert worden, die Regierung des Irak anzuerkennen, und hatten das auch mit zwei Ausnahmen getan. Irak seinerseits hatte eine diplomatische Vertretung, und zwar eine Agentur, nur in London, aber die Frage einer eigenen Vertretung in Konstantinopel wurde geprüft. Beim Abschluß von Verträgen mit anderen Staaten war Irak in manchen Fällen als selbständige Partei aufgetreten<sup>17)</sup>, während andere Verträge von Großbritannien im Namen des Irak geschlossen wurden. Also ein völkerrechtlicher Zustand, der sich durch besondere Unklarheit auszeichnete<sup>18)</sup>.

Eine andere Folge der Unabhängigkeit der Irak-Regierung besteht darin, daß im Petitions-Verfahren sich sowohl die Regierung des Mandatgebietes wie die Mandatarmacht selbst äußern kann<sup>19)</sup>.

Der Vertrag von 1927 ist inzwischen aus der weiteren Erörterung ausgeschieden. Er ist nicht ratifiziert worden, vielmehr hat die englische Regierung dem Völkerbund offiziell mitgeteilt, daß der Vertrag von 1927 als erledigt zu betrachten wäre, und daß sie im Jahre 1932 die Aufnahme des Irak in den Völkerbund vorschlagen würde<sup>20)</sup>. Sie glaubt auf Grund der Entwicklung schon jetzt erklären zu können, daß Irak im Jahre 1932 für die Aufnahme in den Völkerbund reif sein würde. Mit der Aufnahme des Irak in den Völkerbund wird das Mandat aufgehoben, Irak ist dann ohne Zweifel ein unabhängiger Staat. Mit Rücksicht auf diese Entwicklung wurde es für überflüssig gehalten, den Ver-

<sup>16)</sup> P. 10, S. 65.

<sup>17)</sup> P. 10 S. 65.

<sup>18)</sup> Die Frage der diplomatischen Vertretungen ist im Verträge von 1922 in Art. 5, im (nicht in Kraft getretenen) Verträge von 1927 in Art. 10 geregelt. Im zweiten Verträge hat Großbritannien die Vertretung nur auf Ersuchen der Irak-Regierung, nach dem Verträge von 1922 hat es die Vertretung in allen Ländern, wo nichts Abweichendes vertraglich festgelegt war.

<sup>19)</sup> P. 10 S. 261.

<sup>20)</sup> P. 16 S. 183, 17, 21. Ausführliche Erklärung der Gründe durch den Vertreter der Regierung S. 31 f. Er weist hier auf das Ziel des Mandatsystems, die Entwicklung zur Unabhängigkeit, hin, das eine solche Entwicklung nur erwünscht erscheinen lassen könne. Es sollen vor allem die Befürchtungen beseitigt werden, daß Großbritannien sich im Jahre 1932 an den Vorbehalt des Artikel 8 bezüglich der Aufnahme in den Völkerbund klammern würde.

trag von 1922 (mit seiner Ergänzung von 1926) noch entsprechend dem Abkommen von 1927 umzuwandeln.<sup>20a)</sup> Das Mandat über Irak wird also im Jahre 1932 erlöschen, nachdem es eigentlich in der Form, wie es im Art. 22 vorgesehen war, niemals bestanden hat, da an die Stelle des ursprünglich geplanten wirklichen Mandatstatutes alsbald der Vertrag von 1922 trat. Irak wird also voraussichtlich der erste Staat sein, der aus dem Mandatsystem ausscheidet, indem er die volle Unabhängigkeit erreicht. Im Interesse der rechtlichen Reinlichkeit und damit des Mandatsystems kann man diese Entwicklung vielleicht begrüßen, wenn auch der Bahaifall Anlaß zum Nachdenken gibt, ob sie wirklich innerlich begründet ist. Die Mandatkommission teilt noch keineswegs mit Großbritannien die Überzeugung, daß die Frage der Reife schon jetzt positiv zu entscheiden sei, hat vielmehr die Notwendigkeit einer Prüfung sehr eingehend erörtert<sup>21)</sup>. Die Kommission behielt sich den Beschluß über diese Frage vor, wobei sie insbesondere auf die Gelegenheiten zur Prüfung anläßlich der Berichte über die Jahre bis 1932 verwies. Sie formulierte aber schon jetzt Bedingungen, die nach ihrer Meinung bei Aufhebung des Mandatverhältnisses erfüllt werden müßten: Existenz der Selbständigkeit, Garantie der bisher gesicherten Rechte der Minderheiten<sup>21a)</sup> und der Rechte der Angehörigen von Völkerbundstaaten, insbesondere der wirtschaftlichen Gleichberechtigung<sup>22)</sup>.

Die Komödie der Verträge, die in Ausübung des Mandates abgeschlossen werden, wird auf diese Weise für Irak zu Ende gehen. Die Geschichte des Irak-Mandates mit ihrer Kette von Umdeutungen des wirklichen Inhalts eines Mandates bleibt kein rühmliches Kapitel in der Geschichte des Mandatsystems und kein gutes Beispiel für eine ernstgemeinte, dem Geiste des Art. 22 wirklich entsprechende Ent-

<sup>20a)</sup> Ein Bündnisvertrag, der das Verhältnis zwischen England und Iraq nach der Aufnahme des letzteren in den Völkerbund regelt, ist am 13. Juni 1930 abgeschlossen, aber noch nicht ratifiziert worden. Text in *Near East* 1930, Nr. 1001, S. 98.

<sup>21)</sup> P. 16 S. 17 ff., S. 137 ff., 144 ff. Es wurde bei dieser Diskussion von dem Belgier Orts gerade auf den Bahaifall als Beweis gegen das Vorhandensein des notwendigen Reifegrades hingewiesen. P. 16 S. 33. Der britische Regierungsvertreter erklärte, <sup>50</sup> etwas würde nicht wieder vorkommen. Auch die Rückwirkung auf die anderen A-Mandate wurde erwähnt, ebenso die Notwendigkeit einer Sicherung der Interessen der anderen Völkerbundstaaten im Falle einer Aufhebung des Mandatverhältnisses und hierbei insbesondere die Frage der wirtschaftlichen Gleichberechtigung.

<sup>21a)</sup> Das Minderheitenproblem ist noch keineswegs befriedigend gelöst und kann — worauf neuerdings gerade von englischer Seite hingewiesen wird — bei der Aufnahme in den Völkerbund noch Schwierigkeiten machen. Vgl. *Near East* 1930, Nr. 1003, S. 143. Besonders schwierig ist die türkische Frage.

<sup>22)</sup> P. 16 S. 203. Gegen letzteren Teil der Resolution erhob der englische Außenminister Henderson in der Sitzung des Rates vom 13. Januar 1930 — Protokoll Seite 7 — Widerspruch mit der Begründung, einem unabhängigen Staat dürfe eine solche Verpflichtung nicht zugemutet werden.

wicklung zu einer wirklichen Neuerung im Systeme des Völkerrechts. Sie zeigt zu deutlich, daß die politische Entwicklung dieses Landes in erster Linie von den wechselnden politischen Erwägungen des Mandatars abhängig gewesen ist, und weniger von dem eigenen Gehalt der im Mandat verkörperten Rechtsgedanken bestimmt wurde.

## II.

In annähernd derselben Richtung wie im Irak ist die Entwicklung Transjordaniens verlaufen, wenn sie dort auch noch nicht so weit gediehen ist. Auch hier wurde ein Vertrag zwischen einer einheimischen Regierung des Mandatgebietes und der Mandatarmacht abgeschlossen. (Vom 20. Februar 1928<sup>23</sup>). Er enthält ebenfalls die Anerkennung einer unabhängigen Regierung von TransJordanien. Auch hier erklärte der Vertreter der Mandatarmacht der Mandatkommission, daß das Mandat trotz des Vertrages in voller Kraft bleibe<sup>24</sup>), wie das in der Tat in der Präambel des Vertrages hervorgehoben ist<sup>25</sup>).

Trotzdem und trotz der von der Kommission gebilligten Tendenz, die Entwicklung der Selbstverwaltung zu fördern, wurden Zweifel daran geäußert, ob die Übertragung der Regierungsgewalt an eine einheimische Regierung dem Wesen des Mandates entspreche<sup>26</sup>). Daher wurde eine Bestätigung des Vertrages durch den Rat verlangt, wobei die Kommission darauf hinwies, daß die einfache Delegation der Regierungsgewalt auf den Emir von TransJordanien nicht mit dem Mandat vereinbar sei<sup>27</sup>). In diesem Fall ist also eine deutliche Verletzung des

<sup>23</sup>) Veröffentlicht aus White Paper Cmd. 3069 und in »Near East« 1928 S. 427. Deutsch im Archiv des öffentlichen Rechts 1929, S. 238 ff., (Hans Kohn, Die staats- und verwaltungsrechtliche Entwicklung des Emirats TransJordanien), wo auch die Verfassung des Landes veröffentlicht ist.

<sup>24</sup>) P. 13 S. 42 f. Die Zustimmung des Rates des Völkerbundes vom 10. 9. 1925.

<sup>25</sup>) P. 13 S. 45.

<sup>26</sup>) P. 13 S. 45. Der Vorsitzende wies darauf hin (P. 13 S. 197), daß die Befugnis der Mandatarmacht und ihre Möglichkeiten, der Verantwortung aus dem Mandate zu entsprechen, durch den Vertrag weitgehend beschränkt worden sei.

<sup>27</sup>) P. 13 S. 226. Die Frage der Zustimmung des Rates zu diesem Abkommen wurde dabei in etwas merkwürdiger Form behandelt. Von der Kommission wurde die Notwendigkeit der Billigung hervorgehoben und dabei auf eine entsprechende Erklärung des früheren High Commissioner von Palästina (im Bericht über die Palästina-Verwaltung 1920—1925 S. 53) verwiesen. Diesmal meinte der Vertreter der Regierung (P. 13 S. 45), daß die Zustimmung des Rates bereits in einer Erklärung vom 16. 9. 1922 — Drucksache des Völkerbundes C. 667 M. 396 1922 VI — enthalten sei. Aber zur Zeit dieser Erklärung war von dem Vertrage mit TransJordanien noch keine Rede, sie enthielt lediglich ein Einverständnis damit, daß gewisse Artikel des Mandates, die sich auf die Errichtung der jüdischen Heimstätte beziehen, entsprechend der Erlaubnis des Art. 25 für TransJordanien nicht angewendet werden sollen. Die Zustimmung des Rates zu einer so weitgehenden Änderung des Mandates, wie sie der Vertrag enthält, kann in der Ent-

Mandates durch die Einrichtung der »unabhängigen« transjordanischen Regierung konstatiert worden. Es ist dabei nicht einmal zur Sprache gekommen, wie diese Sonderstellung Transjordaniens mit der Tatsache vereinbar ist, daß dieses Land zum Gebiet des Palästina-Mandates gehört, das in Art. 25 zwar für Transjordanien die Möglichkeit gewisser Sonderregelungen vorsieht, das aber doch als einheitliches Mandat sowohl für das Westjordanland wie für Transjordanien gilt. Wie ist dann der sonderbare Zustand zu erklären, daß in Transjordanien eine unabhängige einheimische Regierung besteht, während in Palästina selbst nach wie vor eine im großen und ganzen sogar den B-Mandaten entsprechende Form der unmittelbaren Regierung durch den Mandatar besteht?

Die Bemerkung der Kommission blieb nicht ganz ohne Erfolg. Großbritannien ließ im Rat erklären, daß es sich nach wie vor als verantwortlich für die Ausführung des Mandates betrachte<sup>28)</sup>, welche Erklärung vom Vorsitzenden der Mandatkommission als befriedigend bezeichnet wurde<sup>29)</sup>. Der Rat selbst hat anerkannt, daß der Vertrag den Grundsätzen des Mandates entspreche, wobei er darauf hinwies, daß das Mandat voll in Kraft bleibe. Diese Hervorhebung verbessert die Rechtslage im Sinne des Mandatsystems. Aber es bleibt in der Anerkennung der Unabhängigkeit ein Widerspruch zu dem »Vormundschaftscharakter«, der lediglich mit dem politischen Interesse Englands, nicht aber mit dem Wesen des Mandates erklärt werden kann<sup>30)</sup>.

### III.

Im Gegensatz zu dieser schnellen Entwicklung zur Unabhängigkeit, die in Irak und Transjordanien zu bemerken ist, steht die Entwicklung in Syrien. Für dieses Land ist in Ausführung der Richtlinie des Art. 22 Abs. 4 des Völkerbundpaktes, der die Entwicklung des Mandatgebietes zur Selbständigkeit verlangt, im Art. 1 des Mandates ausdrücklich der Erlass eines Verfassungsgesetzes angeordnet, welches in Übereinstimmung mit den einheimischen Autoritäten ausgearbeitet werden soll. Das Mandat über Syrien ist im Jahre 1922 in Kraft getreten, aber noch immer ist das Grundgesetz nicht erlassen. Ein besonders großes Hinder-

---

scheidung von 1922 unmöglich gefunden werden, die Umgehung des Rates erscheint daher ungerechtfertigt.

<sup>28)</sup> Ratssitzung vom 1. 9. 1928.

<sup>29)</sup> P. 14 S. 12.

<sup>30)</sup> Die Kommission hat die Sache als erledigt betrachtet, weil der Rat den Vertrag gebilligt habe. P. 15 S. 82, 272. Die Kommission hat sich also damit abgefunden, daß sie über den Vertrag, gegen den sie so lebhaft Bedenken geäußert hat, nicht gehört wurde. Die Kontrollbefugnis der Kommission hat sich bei allen diesen Verträgen nicht als sehr wirksam erwiesen.

nis entstand durch den Drusenaufstand. Die Mandatkommission hat nach dem Abschluß dieses Aufstandes — im Juli 1927 — die Mandatarmacht recht deutlich über ihren Wunsch belehrt, daß dieses Grundgesetz bald zustande kommen möchte<sup>31)</sup>. Frankreich hat sich dann auch darum bemüht, das Gesetz im Einvernehmen mit einer zu diesem Zwecke gewählten verfassunggebenden Versammlung fertigzustellen. Aber nun gab es in der Mandatkommission bei der Erörterung dieses Projektes wieder Bedenken gegen eine zu schnelle Entwicklung des einheimischen Einflusses auf die Regierung des Landes. Es erhob sich das Problem, wie weit ein einheimisches Parlament mit dem Mandatcharakter des Landes vereinbar sei. In einem Teil des syrischen Mandatgebietes, dem Libanon, war ein Parlament schon eingerichtet, in dem Entwürfe der Verfassung für den anderen, Syrien genannten Teil des Landes war es ebenfalls vorgesehen. Aber diese Parlamente könnten, wie der Vertreter der Mandatarmacht in der 11. Sitzung der Mandatkommission ausführte, weder Träger der Souveränität noch Inhaber der vollen gesetzgebenden Gewalt sein; sie könnten keine Beschlüsse fassen, die den Entscheidungen des Mandatars widersprüchen, oder gar einer Beseitigung des Mandats gleichkämen<sup>32)</sup>. Diese Auslegung erscheint im Sinne des Mandatsystems richtig. Sie gibt dem Mandatsystem auch dann noch einen reellen Sinn, wenn die Entwicklung zur Selbstverwaltung durch die Einrichtung einer repräsentativen Körperschaft bereits weit vorgeschritten ist<sup>33)</sup>. Auch in der Mandatkommission wurde stark unterstrichen, daß der Mandatar unter allen Umständen die Sicherheit für die Beobachtung der Prinzipien des Mandates behalten müsse, die nicht etwa durch zu weit gehende Kompetenzen von Körperschaften der einheimischen Bevölkerung gefährdet werden dürften<sup>34)</sup>.

Diese Bedenken haben sich später dadurch erledigt, daß die Verfassung nicht zustande gekommen ist. Sie scheiterte am Widerstande der syrischen Nationalisten, die konstituierende Versammlung wurde ohne Ergebnis nach Hause geschickt<sup>35)</sup>. Bei der Besprechung dieser Vorgänge in der Mandatkommission wurde das Problem des Parlamen-

<sup>31)</sup> P. 11 S. 201. Siehe dazu P. 11 S. 11.

<sup>32)</sup> P. 11 S. 143 f. Ähnlich P. 13 S. 160, wo auf die Möglichkeit von Kollisionen der Beschlüsse der gewählten Körperschaften und der Ausführung der Bestimmungen des Mandats durch den Mandatar hingewiesen wurde.

<sup>33)</sup> Auch im Irak hat übrigens die Mandatarmacht gelegentlich die Fähigkeit gezeigt, das einheimische Parlament nicht übermäßig ernst zu nehmen. P. 12 S. 27 wird erwähnt, daß eine Budget-Bewilligung auf Verlangen des britischen Beraters durch die Regierung ohne die vorgeschriebene Befragung des Parlaments erfolgt ist, was der Vertreter Groß-Britanniens damit erklärte, daß die Bevölkerung zu sehr zum Formalismus neige!

<sup>34)</sup> P. 13 S. 183 f., 197 f., 226.

<sup>35)</sup> P. 15 S. 175.

tarismus in den Mandatländern noch einmal diskutiert. Der Vorsitzende Theodoli erklärte, daß die Parlamente in Irak und Transjordanien eine Reihe von Nachteilen mit sich gebracht und für Syrien vielleicht übertriebene Erwartungen hervorgerufen und so hier zum Scheitern des Versuchs beigetragen hätten. Der Vertreter Frankreichs bestätigte, daß die Einrichtung eines Parlamentes in einem Mandatsgebiete einen Widerspruch in sich enthalte, man hätte sicher bei der Einführung des Mandatsystems auch für die A-Mandate an eine solche Maßregel nicht gedacht, man könne nicht die Bevölkerung im Sinne des Art. 22 als nicht voll handlungsfähig betrachten, und ihr gleichzeitig den Entwurf ihrer Verfassung übertragen<sup>36)</sup>. Diese Darlegung wurde ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen. Aber andererseits sprach die Kommission den Wunsch aus, daß die Mandatarmacht nunmehr durch eigene Maßnahmen eine Verfassung einführe, wenn sie auf Initiative oder unter Mitwirkung der Bevölkerung nicht zustande kommen könnte. Sie nahm daher in ihren Bericht an den Rat den Hinweis auf, daß den Syrern eine politische Verfassung gewährt werden müsse, die den Bestimmungen des Mandates entspreche<sup>37) 37<sup>a</sup>)</sup>.

An der Entwicklung in Syrien sind also zwei Ergebnisse entgegengesetzter Art zu beobachten. Einerseits ist auch hier die Gefahr deutlich geworden, daß ein zu weitgehender Einfluß der Landesbevölkerung auf die Regierung die Durchführung der im Mandat enthaltenen Grundsätze gefährden kann, andererseits ist festzustellen, daß die Fortschritte auf dem Wege zur Unabhängigkeit, die nach dem Charakter des Mandates als eines A-Mandates und nach der ausdrücklichen Vorschrift über die Einführung einer Verfassung längst hätten zurückgelegt werden müssen, bisher nicht erzielt werden konnten.

#### IV.

Geringe Fortschritte auf dem Wege zur Selbständigkeit zeigt auch Palästina. Dieses Land hat zwar als erstes Mandatsgebiet eine eigene

<sup>36)</sup> P. 15 S. 177. P. 16 S. 28, 34 wurde die Frage behandelt, ob die Bevölkerung des Irak die parlamentarische Methode genügend verstehe. Gegenüber zweifelnden Fragen aus der Kommission erklärte der Vertreter der Mandatarmacht, daß der Mangel an Verständnis nicht wesentlich und die Arbeit des Parlaments nützlich sei.

<sup>37)</sup> P. 15 S. 291.

<sup>37<sup>a</sup>)</sup> Nach der Niederschrift des Aufsatzes ist am 22. Mai 1930 eine neue Verfassung für Syrien vom französischen Oberkommissar verkündet worden. Sie enthält, im Gegensatz zu der von der konstituierenden Versammlung beschlossenen Verfassung, einen Artikel, der dem Mandatar Vollmachten zur Aufrechterhaltung der Ordnung und der Regelung der auswärtigen Beziehungen verleiht. Es soll ein Einkammerparlament, und von diesem ein Präsident der Republik gewählt werden. Die Verfassung tritt nach Abhaltung der ersten Wahlen in Kraft. — Das syrische Mandatsgebiet besteht nunmehr aus folgenden Gebieten, deren jedes eine eigene Verfassung hat: Syrien, Libanon, Alexandrette, Alariya, Djebel Drus.

Flagge erhalten, was vom Vorsitzenden der Mandatkommission mit Anerkennung hervorgehoben wurde<sup>38)</sup>. Aber bedeutsamer als dieses Symbol der rechtlichen Besonderheit ist die Erklärung der Kommission auf eine arabische Petition, daß ein Parlament nach dem Mandat nicht verlangt werden könne<sup>39)</sup>. Dieser Bescheid entspricht der schon früher von der Mandatarmacht vertretenen und von der Kommission bestätigten Auffassung, daß die Regierungsform nicht die Realisierung des Mandates vereiteln oder erschweren dürfe, und daß daher eine parlamentarische Vertretung nicht gewährt werden könne, solange die arabische Bevölkerung der im Mandat vorgesehenen Errichtung der nationalen Heimstätte für das jüdische Volk Widerstand leiste. Auch hier kommt also, wie im Falle Syrien die Grundauffassung zum Ausdruck, daß die Entwicklung der Selbstverwaltungs-Institutionen den Mandatcharakter nicht gefährden darf, solange das Mandat besteht.

#### V.

Die B-Mandate (Afrika) enthalten die Bestimmung, daß die Mandatarmacht die Mandatgebiete für Zwecke der allgemeinen Verwaltung mit benachbarten Kolonialgebieten zu sogenannten Verwaltungsunionen zusammenschließen kann. Es war vorauszusehen, daß diese Befugnis der allmählichen Steigerung der Selbständigkeit der Mandatgebiete — dem Ziele des Mandatsystems — nicht gerade förderlich sein würde. Die Mandatarstaaten haben von ihrem Recht in weitem Umfange Gebrauch gemacht<sup>40)</sup> <sup>41)</sup>. Die Mandatkommission hat mehrfach die Schwierigkeiten hervorgehoben, die sich aus diesen Unionen für den Charakter der Mandatgebiete als besonderer rechtlicher Einheiten ergeben<sup>42)</sup>, und hat mit Ausdauer eine möglichst säuberliche

<sup>38)</sup> P. 13 S. 41. Die Flagge ist der Union Jack mit der Aufschrift »Palestine« — sie drückt also nicht gerade ein Übermaß von Selbständigkeit aus.

<sup>39)</sup> P. 14 S. 247, 276. Der Beschluß der Kommission enthält gegenüber dem Vorschlag des Berichterstatters eine Abschwächung der Ablehnung.

<sup>40)</sup> Siehe Bileski, Die Kolonialpolitik des Völkerbundes. Die Gesellschaft 1926, Heft 7, S. 67.

<sup>41)</sup> Es sei hierbei darauf hingewiesen, daß das B-Mandat Britisch-Kamerun, anders als die anderen B-Mandate, ebenso wie die C-Mandate die Verwaltung durch den Mandatar »wie die eines unablöslichen Teiles seines Gebietes« vorsieht (Art. 9). Das hat dazu geführt, daß Britisch-Kamerun einfach als ein Teil von Nigeria verwaltet wird, einbezogen in die Gebietseinteilung dieser Kolonie, ohne besondere Verwaltung oder besonderes Budget (P. 10 S. 90). Die Union umfaßt die Kolonie Lagos, die beiden Protektorate Nigeria und das Mandatgebiet Britisch-Kamerun (P. 12 S. 84). — Für Britisch-Togo ergibt das Protokoll der 10. Sitzung (S. 106), daß nur sein südlicher Teil mit der Goldküste zu einer Verwaltungsunion vereinigt ist, so daß also das Mandatgebiet zerteilt worden ist — ein Beweis, daß die Befugnis zur verwaltungsmäßigen Vereinigung nicht gerade immer zur Vereinfachung führt.

<sup>42)</sup> Siehe Bileski, Die Mandatkommission im Jahre 1924. »Europäische Gesellschaft« 1925, S. 390 und »Die Gesellschaft« 1926, S. 67 f.

Trennung erstrebt 43). Die Errichtung einer Zollunion, so warnte sie, dürfte nicht zur Verletzung anderer Bestimmungen des Mandates führen, insbesondere nicht das Mandatgebiet um einen Teil der ihm zustehenden Einnahmen bringen 44). Zur Verteidigung der Verwaltungsunionen führten beteiligte Mandatarmächte an, daß sie den Mandatar praktisch verpflichteten, das gesamte Gebiet der Union, also auch das seiner Souveränität unterstehende, nach den Grundsätzen der Mandate zu verwalten, der einzige Unterschied sei, daß über den letzteren Teil dem Völkerbund nicht berichtet werden müsse 45). Aber man kann dieselbe Tatsache auch so ausdrücken — wie es ein anderer Vertreter derselben Macht für dasselbe Mandat in einer späteren Sitzung getan hat —, daß zwischen den Angehörigen des Mandatgebietes und denen der gemeinsam damit verwalteten Kolonie praktische Unterschiede der Rechtslage kaum beständen, abgesehen davon, daß die Einwohner des Mandatgebietes keinen Militärdienst zu leisten hätten und einen anderen Paß erhielten 46). In einer solchen Schilderung zeigt sich bereits deutlich, daß die Verwaltungsunion in der Praxis zu einer so gut wie vollständigen Aufhebung des Mandatcharakters führen kann, und es ist die Frage, inwiefern die rechtliche Besonderheit der Mandatgebiete dann noch einen reellen Wert hat 47) 48). Überdies sind auch

43) Z. B. im Bericht der 9. Sitzung P. 9 S. 219, in dem sie für die Zollunion zwischen dem Mandatland Ruanda-Urundi und der Kolonie Belgisch-Kongo eine Spezifizierung der Zolleinnahmen verlangte, die dem Mandatgebiet zugeteilt würden. Bei Britisch-Togo-Goldküste hat man versucht, eine solche Zuteilung der dem Mandatgebiet zukommenden Einnahmen buchmäßig durchzuführen, was aber nur in ganz willkürlicher Weise erledigt werden konnte, so daß das Ergebnis nicht ernst zu nehmen war. P. 16 S. 101. Die Mandatkommission mußte sich daher mit der Versicherung zufrieden geben, daß die finanziellen Leistungen zu gunsten des Mandatgebietes nicht zurückgefordert werden würden. P. 16 S. 99 f. — In der 9. Sitzung hat der Vorsitzende Theodoli auf den allgemeinen Wunsch der Kommission hingewiesen, daß für jedes Mandatgebiet ein besonderes Budget aufgestellt würde, und daß die Einnahmen des Mandatgebietes nur für seine eigenen Bedürfnisse verwendet werden dürften. P. 9 S. 80. — Für Ruanda-Urundi ist die rechtliche Trennung von der Mandatarmacht sehr deutlich anerkannt, P. 12 S. 132.

44) P. 9 S. 100, dabei wurde auf die analogen Fälle Britisch-Togo-Goldküste und Britisch-Kamerun-Nigeria hingewiesen.

45) P. 12 S. 84. Ähnlich gelegentlich der Diskussion über den Hilton-Young-Bericht für die geplante britisch-ostafrikanische Einheit das britische Kommissionsmitglied Lugard, P. 15 S. 103.

46) P. 14 S. 20; der großbritannische Vertreter über Britisch-Togo.

47) Wie leicht durch Maßnahmen der hier behandelten Art die rechtliche Selbständigkeit des Mandatgebietes verwischt werden kann, zeigt auch der Anschluß des Gebietes von Walfisch-Bay an das südwestafrikanische Mandatgebiet, ein Fall, der von den hier besprochenen dadurch unterschieden ist, daß Südwestafrika ein C-Mandat ist, in dem also die Mandatarmacht noch weitergehende Befugnisse als im Fall der B-Mandate hat. Die Vereinigung der Walfisch-Bay mit dem Mandatgebiet hat dazu geführt, daß den Angehörigen dieses Gebietes Wahlrecht zum Parlament für Südwestafrika gewährt

bereits Fälle erörtert worden, in denen Entscheidungen über wirtschaftliche Fragen infolge der gemeinsamen Regelung mit einer Kolonie zum Nachteil des Mandatgebietes ausfallen<sup>49)</sup>.

## VI.

Diese Bedeutung der Verwaltungsunionen hat sich neuerdings in besonders kritischer Weise bei dem britisch-ostafrikanischen Mandatgebiet (Tanganyika) gezeigt. Schon im Jahre 1925 hat der britische Staatssekretär für die Kolonien in einer Rede erklärt, daß dem britischen Besitz an Tanganyika nichts Vorübergehendes anhafte, welche Äußerung natürlich den Widerspruch der Mandatkommission hervorrief<sup>50) 51)</sup>. In diesem Zusammenhange ist auch zu erwähnen, daß England afrikanische Mandatgebiete als »Britisch-Togo« und »Britisch-Kamerun« bezeichnet hat; auf Grund eines Hinweises der Mandatkommission sollen aber die Bezeichnungen in Zukunft »Togo unter britischem Mandat« und »Kamerun unter britischem Mandat« lauten<sup>52)</sup>. Viel

worden ist, trotzdem sie gar nicht Angehörige des Mandatgebietes sind. Das wurde von der Kommission mit Recht beanstandet, P. 14 S. 168.

<sup>48)</sup> Der Holländer van Rees erklärte bei der Diskussion über den Hilton-Young-Bericht, daß die Möglichkeit der Verwaltungsunionen das ganze Mandatsystem unterminierte, P. 15 S. 104.

<sup>49)</sup> P. 15 S. 118, 293. Für das C-Mandat Südwestafrika ergab sich das bei der Besprechung eines Zolles, der infolge der gemeinsamen Verwaltung mit der südafrikanischen Union auch für das Mandatgebiet gelten sollte, obwohl er diesem offenbar nachteilig war. Der Schweizer Rappard machte in diesem Zusammenhange darauf aufmerksam, daß die Befugnis des Mandatars zur Verwaltung des C-Mandat-Gebietes als eines integrierenden Bestandteiles seines Gebietes nicht in Gegensatz zu der Pflicht der Förderung des Wohlergehens der Mandatbevölkerung geraten dürfe, P. 15 S. 68, 294. Die bei den C-Mandaten durchweg eingeführte Verschmelzung der Verwaltungen führt hier also zu demselben Konflikt wie bei den B-Mandaten die Erlaubnis zur Errichtung von Verwaltungsunionen, bei denen die Kommission denselben Hinweis für nötig hielt. Vgl. vor Anm. 44.

<sup>50)</sup> P. 9 S. 135. Die entgegengesetzte Auffassung ist, sogar für ein C-Mandat, vom Regierungschef von Neu-Seeland für Samoa vertreten worden, der in einer Rede ausdrücklich darauf hinwies, daß Samoa nicht ein unablöslicher Teil des britischen Reiches sei. Dieser Äußerung wurde vom Vorsitzenden der Mandatkommission besonderer Beifall gespendet (P. 10 S. 24). Aber in der 12. Sitzung mußte konstatiert werden, daß gerade der Regierungschef dieses Gebietes in einer Geburtstagsrede für den König von England von Samoa als einem Teile des britischen Reiches gesprochen hatte. Der Vertreter der Mandatarmacht bat mit Recht, einen solchen Vorfall nicht zu ernst zu nehmen. Die Kommission erwähnte ihn trotzdem in ihrem Bericht (P. 12 S. 103 und 203).

<sup>51)</sup> Eine ähnliche Stelle aus einer Rede des Gouverneurs von Tanganyika wurde von diesem so erklärt, daß er sich lediglich dem geringen Verständnis der Eingeborenen habe anpassen wollen, P. 11 S. 65. Aber in der 15. Sitzung mußte der Vorsitzende Theodoli wieder, diesmal nicht ohne Schärfe, rügen, daß in einem offiziellen Telegramm an den Prince of Wales von der Ergebenheit für den Souverän die Rede war. Er bemerkte, daß der König von England nicht Souverän des Mandatgebietes sei. P. 15 S. 107.

<sup>52)</sup> P. 16 S. 205.

leicht muß man Äußerungen dieser Art nicht allzu viel Wert beimessen; aber nicht der mindeste Zweifel ist möglich an der großen politischen Bedeutung des Planes, alle ostafrikanischen Gebiete unter britischer Verwaltung zu einer Einheit zusammenzuschließen, die ein neues mächtiges Glied des British Empire bilden soll. Die britische Regierung hat zur Vorbereitung dieses Planes eine Kommission nach Ostafrika gesandt, deren Bericht unter dem Namen Hilton-Young-Bericht bekannt geworden ist (report of the Commission on closer Union of the dependencies in Eastern and Central Africa). Dieser Bericht ist auch der Mandatkommission zur Information übersandt worden. Sein Inhalt mußte sofort die Frage anregen, ob ein solcher Plan mit der zeitlich begrenzten Natur des Mandates, einer seiner bestimmenden Eigenschaften, zu vereinbaren wäre 53). Es zeigte sich aber auch sofort, daß es bei dieser Vereinigung der britischen Kolonien Kenya und Uganda mit dem Mandatgebiet Tanganyika zweifelhaft werden würde, wieweit die Grundsätze der Verwaltung für Mandatgebiete aufrecht zu erhalten sein würden. Nach ihnen soll das Wohlergehen und die Entwicklung der Eingeborenen der leitende Gedanke der Regierung sein. Nach dem Hilton-Young-Bericht hat der Chef der Regierung zunächst die Aufgabe, »to secure imperial interests« (54). Ferner war zu fragen, was in Zukunft noch das Prinzip der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatgebiete bedeuten würde, und wie der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung durchgeführt werden würde 55). In der Mandatkommission, in der diese Bedenken ausführlich erörtert wurden, machten sich erklärlicherweise starke Befürchtungen vor der Realisierung des Hilton-Young-Planes bemerkbar 56). Der Ernst dieser Befürchtungen wird nicht dadurch abgeschwächt, daß einige Mitglieder der Kommission eine Verwaltungsunion mit solchen Konsequenzen als formalrechtlich vom Mandat, nämlich dem berühmten Art. 10, der Befugnis zur Bildung von Verwaltungsunionen, gedeckt ansehen wollten, und diesem Artikel die Schuld an den bösen Folgen zuschrieben. Auch die Vertreter dieser Auffassung, welche die rechtliche Zulässigkeit des Planes nach dem Wortlaut des Mandates zugaben, betonten doch seine innere Unvereinbarkeit mit den Prinzipien des Mandatsystems 57). Ihnen gegenüber wurde nachdrücklich die Auffassung vertreten, daß eine Verwaltungsunion dann nicht mehr als zulässig erscheinen könne,

53) P. 15 S. 18, 104.

54) P. 15 S. 104, 105.

55) So das deutsche Mitglied Kastl P. 15 S. 106, 202. Er wies auch darauf hin, daß die Vereinigung wirtschaftliche Nachteile für das Mandatgebiet bringen würde. — Ferner van Rees P. 15 S. 169, wo alle Widersprüche dieser Verwaltungsunion zum Mandatsystem zusammengestellt sind.

56) P. 15 S. 167 ff.

57) So van Rees P. 15 S. 169; siehe ferner P. 15 S. 201 ff.

wenn sie den Grundsätzen des Mandatsystems widerspreche<sup>58)</sup>. Diese radikalere Auffassung dürfte nicht nur eher geeignet sein, dem allgemeinen Gedanken des Art. 22 Geltung zu verschaffen, sie hat auch den Vorzug der Folgerichtigkeit für sich, wenn sie einen Verstoß gegen die allgemeinen Grundgedanken, die das ganze System beherrschen, nicht lediglich deswegen zulassen will, weil eine Bestimmung des Mandates, ihrem Wortlaut nach und nur für sich betrachtet, ihn decken könnte. Vielmehr wird man umgekehrt sagen müssen, daß diese Einzelbestimmung nach dem allgemeinen Prinzip ausgelegt werden muß. Aber ohne Rücksicht auf die Stellung zu dieser Frage der juristischen Konstruktion wurde fast von der ganzen Kommission zum Ausdruck gebracht, daß die geplante Vereinigung Tanganyikas mit den beiden englischen Kolonien eine Bedrohung des ganzen Mandatsystems enthalte<sup>59) 60)</sup>.

Auch hier zeigt sich mit aller Klarheit der bittere Widerspruch zwischen dem Mandatsystem mit seinen eigenen, seine Ziele in sich tragenden Rechtsgedanken und den politischen Interessen der Mandatarmacht. Dieser Konflikt wurde auch innerhalb der Mandatkommission offen zugegeben. Als der Holländer van Rees die Befugnis zur Bildung von Verwaltungsunionen einen Riß im Gebäude des Mandatsystems nannte, erwiderte der Belgier Orts mit anerkennenswerter Offenheit, daß gerade dieser Riß das Mandatsystem annehmbar gemacht habe<sup>61)</sup>. Also ein klares Eingeständnis der Tatsache, daß die politischen Interessen der Kolonialmächte dem Rechtsgedanken des Mandats entgegenstehen und sich gegen ihn — mehr oder weniger — durchgesetzt haben.

## VII.

Auch auf dem Gebiet der C-Mandate sind trübe Stellen empfindlich zu spüren, die das Wesen des Mandatsystems immer mehr zu verdunkeln drohen. Nach dem grundlegenden Artikel 22 hat hier der Mandatar bei seiner Verwaltung nur einige allgemeine Richtlinien zu beachten, im übrigen ist er unbeschränkt, er kann das Mandatgebiet verwalten, wie wenn es ein integrierender Teil seines Gebietes wäre.

<sup>58)</sup> So Kastl a. a. O. und der Schweizer Rappard P. 15 S. 130.

<sup>59)</sup> Anderer Meinung war der Engländer Lugard, P. 15 S. 203.

<sup>60)</sup> Die Kommission kam noch nicht zu einem Beschluß, da der Bericht nur ein Projekt und keine endgültige Stellungnahme der Regierung enthielt, sie machte daher lediglich den Rat auf ihre Diskussion aufmerksam, P. 15 S. 292. Inzwischen hat die Regierung eine weitere Untersuchung der Frage durch Sir Samuel Wilson veranlaßt, dessen Bericht nunmehr ebenfalls vorliegt. P. 16 S. 13. Auch diesem gegenüber wurde bereits in der Kommission — von Kastl — erklärt, daß seine Folgerungen mit dem Mandat nicht vereinbar sein würden. P. 16 S. 175. Die Kommission hat sich ihre Stellungnahme vorbehalten P. 16 S. 202.

<sup>61)</sup> P. 15 S. 105, 170.

Die Mandatkommission hat sich alle Mühe gegeben, den Charakter des Mandatgebietes als einer besonderen Einheit auch hier klar zu machen und zu entwickeln. Aber sie begegnete dem entschlossenen Widerstande der Mandatarmacht gerade des wichtigsten C-Mandatgebietes, der südafrikanischen Union, die das Mandat über Südwestafrika ausübt. Dieses Mitglied des Völkerbundes versucht nach Kräften, den Sondercharakter des südwestafrikanischen Mandatgebietes zu verwischen. Immer wieder tritt es in einer für den Völkerbund nicht übermäßig respektvollen Manier als der endgültige und kaum irgendwie beschränkte Herrscher des Mandatgebietes auf. In ihrer 9. Sitzung hielt die Mandatkommission dem Vertreter Südafrikas sehr bezeichnende Stellen aus einer Parlamentsrede des Generals Smuts — des Erfinders des Mandat-systems! — vor<sup>62)</sup>. Eine Äußerung ähnlicher Art seitens des Justizministers Tilman Roos wurde in der 14. Sitzung erörtert<sup>63)</sup>. Praktisch ist diese Auffassung in der Frage der südwestafrikanischen Eisenbahnen zum Ausdruck gekommen, die den Völkerbund seit Jahren beschäftigt<sup>64)</sup>. In einem Gesetz wird von dem vollen Eigentum der Mandatarmacht an den Eisenbahnen und Häfen des Mandatgebietes gesprochen. Der Grundsatz der staatsrechtlichen Besonderheit der Mandatgebiete verlangt klare Unterscheidung zwischen dem Eigentum des Mandatgebietes und dem Stataseigentum der Mandatarmacht. Die Mandatkommission hat hierauf in ihrer dritten, sechsten und neunten Sitzung hingewiesen<sup>65)</sup>, wobei sie übrigens auch die Frage stellte, ob das Mandatgebiet finanziell

<sup>62)</sup> P. 9 S. 33. Smuts hält die Annexion Südwestafrikas für überflüssig. Denn das Mandat gäbe der Union die volle Macht der Souveränität, so daß sie mehr nicht brauche; die Union könne Südwestafrika als einen unablässlichen Teil ihres Gebietes regieren. Das holländische Mitglied der Kommission stellte demgegenüber fest, daß nach der von der Kommission stets vertretenen Auslegung des Art. 22 das Mandatland so verwaltet werden dürfe, als ob es ein unablässlicher Teil usw. wäre, was also eine Fiktion zur Bezeichnung des Umfangs der Verwaltungsbefugnis, nicht aber den wirklichen Tatbestand wiedergibt. Er fügte hinzu, daß nach Smuts Südwestafrika einen Teil der südafrikanischen Union bilde. Diese Auffassung wurde noch von mehreren Mitgliedern der Kommission zurückgewiesen. Van Rees wies treffend auch darauf hin, daß die Interpretation von Smuts mit demselben Recht auch für die B-Mandate verwendet werden könne, in denen derselbe Satz über die Verwaltung als unablässlicher Teil vorkomme, so daß man sich fragen müsse, was dann von dem neuen Prinzip des Völkerrechts, dem Mandatsystem, noch übrig bleibe. Der Vertreter der südafrikanischen Regierung half sich mit der Bemerkung, eine Annexion würde nicht in Frage kommen, höchstens ein Anschluß des unabhängig gewordenen Südwestafrika an die afrikanische Union. — Wegen einer ganz andern Auffassung für das C-Mandat Samoa s. Anm. 50.

<sup>63)</sup> P. 14 S. 66 f., 99, 116.

<sup>64)</sup> Vgl. Bileski, »Die Gesellschaft« 1926, Heft 7, S. 76.

<sup>65)</sup> P. 9 S. 34, 42 f., 220. Der Regierungsvertreter wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der Ausdruck »full dominium« eine Verletzung des Versailler Vertrages enthalte. Der Vorsitzende sprach von einem Konflikt zwischen der Kommission und der Mandatarmacht.

etwas von seinen Eisenbahnen hätte <sup>66</sup>). Aber alle diese häufigen Anforderungen halfen nichts. In der 11. Sitzung wurde wiederum festgestellt, daß die südafrikanische Union die beanstandeten Worte »full dominium« in dem angegriffenen Dekret nicht geändert hätte. In einer zugespitzten Debatte gab der Vertreter der Mandatarmacht eine unbefriedigende Erklärung ab, deren Sinn war, daß die Union sich als Eigentümerin der Eisenbahnen des Mandatgebietes betrachte <sup>67</sup>). Auch der 14. Sitzung der Kommission war die Gelegenheit noch nicht genommen, dieselbe Frage ausführlich zu behandeln. Diesmal erklärte der Vertreter der Union, der umstrittene Ausdruck sei nur aus Gründen juristischer Bequemlichkeit zu erklären, die Union wolle das Eigentum an den Eisenbahnen nicht für immer und endgültig in Anspruch nehmen. Aber der Hinweis auf die juristischen Erleichterungen, die der Verwaltung der Eisenbahnen durch die formelle Übertragung des vollen Eigentums zugute kämen, überzeugte die Kommission nicht. Sie wünschte wieder eine formelle Änderung des Gesetzes, in dem von »vollem Eigentum« die Rede ist, und welches als »Übereignungsgesetz« bezeichnet ist. Diesmal versprach der Vertreter der Union immerhin die Auffassung der Kommission seiner Regierung zur Kenntnis zu bringen <sup>68</sup>). Das scheint ihm aber bis zur 15. Sitzung der Kommission, im Juli 1929, noch nicht gelungen zu sein, denn auf dieser wurde vom Vertreter der Regierung auf eine entsprechende Frage der Kommission mitgeteilt, daß er leider keine Erklärung abgeben könne; rechtliche Schwierigkeiten ständen der Lösung der Frage im Wege <sup>69</sup>). Dieser tragikomische Streit bedarf keines Kommentars. Er lehrt mit unerfreulicher Deutlichkeit, wie wenig sich eine entschlossene Mandatarmacht um die Grundgedanken des Mandates und die Rügen der Mandatkommission Sorgen zu machen hat, wenn sie nicht will.

Ein noch größerer Verstoß ist auf der 10. Sitzung der Mandatkommission festgestellt worden <sup>70</sup>). In einem Vertrage zwischen Portugal und der südafrikanischen Union, der eine Berichtigung der Grenze zwischen Südwestafrika und der portugiesischen Kolonie Angola zum Gegenstande hat, ist davon die Rede, daß auf Grund des Mandates die Regierung der südafrikanischen Union Souveränität über das Gebiet von Südwestafrika besitze. Diese Wendung wurde von der Kom-

<sup>66</sup>) Diese Frage wurde ebenso umständlich wie unklar nochmals in der 14. Sitzung erörtert, P. 14 S. 71 f. Der Vertreter der Union erklärte, daß die Eisenbahnen keinen Gewinn brächten.

<sup>67</sup>) P. 11 S. 103 f., 193. — Eine Erwähnung im Bericht wurde diesmal wegen der gleichzeitig im Bericht erwähnten Frage der Souveränität im allgemeinen unterlassen. P. 11 S. 177.

<sup>68</sup>) P. 14 S. 73 f., 275.

<sup>69</sup>) P. 15 S. 76, 294.

<sup>70</sup>) P. 10 S. 22, 83, 183.

mission beanstandet; auch bei den C-Mandaten sei den Mandatarmächten lediglich die Ausübung der Souveränität übertragen worden<sup>71) 72)</sup>. Dieser Beschluß der Kommission wurde der Mandatarmacht vom Rat weitergegeben, woraus diese den Schluß zog, daß sie nicht nötig hätte, sich weiter zu der Frage zu äußern<sup>73)</sup>. Man versteht, daß manche Mitglieder der Kommission diese Tatsache mit lebhaftem Unwillen aufnahmen; sie betonten dabei nochmals, daß das Mandatgebiet nicht zum Staatsgebiet des Mandatars gehören könne, und daß seine Souveränität sich nicht darauf erstrecke<sup>74) 75)</sup>. Die Kommission verlangte Auskunft, was die Mandatarmacht unter dem Ausdruck »Besitz der Souveränität« verstehe. Der Vertreter der Mandatarmacht gab keine Auskunft. Er bequeme sich schließlich nur, nach einer ausdrücklich so gestellten Frage, zu der Erklärung, die südafrikanische Union sei nicht der Meinung, das Mandatgebiet annektiert zu haben; aber er verweigerte die Erklärung, daß die Mandatarmacht die Souveränität nicht besitze, denn die Souveränität könne auch auf anderem Wege als durch Annexion erworben werden! Diese Haltung schließt jedes Mißverständnis über den Widerspruch zwischen der Bedeutung des Mandates und der Auffassung der südafrikanischen Union von ihrer Rechtstellung aus, und nur zur Bestätigung sei darauf hingewiesen, daß der Premierminister der Union im Parlament erklärt hat, die Souveränität über das Mandatgebiet gehöre der Mandatarmacht<sup>76)</sup>. Die Kommission machte den Rat nochmals auf den Ernst der Frage und die Notwendigkeit einer Aufklärung aufmerksam<sup>77)</sup>. Aber sie hatte auch in dieser Frage bisher nicht mehr Glück als in der Frage der südafrikanischen Eisenbahnen. In der 15. Sitzung wurde der Vertreter der Regierung an die schon in der 11. Sitzung formulierte Frage über die Souveränität erinnert. Leider konnte er aus Mangel an Vorbereitung keine Antwort geben, man hätte die Sache für längst erledigt gehalten

71) Das in der Literatur des Mandatsystems oft behandelte Rätsel, wer eigentlich als Träger der Souveränität über die Mandatgebiete anzusehen sei, ist auch in dieser Diskussion wieder aufgegeben (P. 10 S. 84), aber nicht gelöst worden. Ebenso in der 11. Sitzung P. 11 S. 92.

72) P. 11 S. 10.

73) P. 11 S. 91.

74) P. 11 S. 87f., 90 f., 175.

75) Van Rees wandte sich dabei ausdrücklich gegen die Auffassung, daß das Mandat etwa nur als eine internationale Konvention aufzufassen sei, durch welche die Mandatarmacht in ihrer Souveränität lediglich in einigen Beziehungen beschränkt worden sei (P. 11 S. 88). — Der Vertreter der südafrikanischen Union, der die Verhandlung recht gereizt führte, suchte das Problem mit dem Hinweis zu lösen, daß es nicht auf der Tagesordnung stünde, wurde aber von der Kommission belehrt, daß es darauf nicht ankomme.

76) P. 11 S. 204.

77) P. 11 S. 205.

und gar nicht gewußt, daß noch etwas zu erklären sei <sup>78)</sup>! Der Kommission blieb nichts übrig, als die Verweigerung der Antwort mit einer sonst nicht üblichen Schärfe in ihrem Bericht zu konstatieren <sup>79)</sup>. Die Antwort der Union auf diesen Bericht war wieder, daß sie nicht nötig hätte, eine Erklärung abzugeben <sup>80)</sup> <sup>81)</sup>. Der Rat hat wiederum die Bemerkungen der Kommission an die südafrikanische Union weitergegeben <sup>82)</sup>. Das gesamte, in so zahlreichen Fällen und mit solcher Prägnanz bewiesene Verhalten der südafrikanischen Union berechtigt wohl zu der Feststellung, daß sie ihr Mandatgebiet Südwestafrika praktisch als annektiertes Gebiet ansieht <sup>83)</sup>.

### VIII.

Dieser räumlich gegliederte Überblick über sachlich wichtige Vorgänge sei noch durch die Betrachtung der Entwicklung einiger dem

<sup>78)</sup> P. 15 S. 77.

<sup>79)</sup> P. 15 S. 294.

<sup>80)</sup> P. 15 S. 299.

<sup>81)</sup> Wegen eines gelegentlichen unzulässigen Gebrauchs des Wortes Souverän in bezug auf Tanganyika siehe S. 16 Anm. 2.

<sup>82)</sup> Durch Beschluß vom 13. 1. 1930, Protokoll S. 2. In der Ratssitzung vom September 1929 war die Beschlußfassung über diese Stelle des Kommissionsberichtes auf Wunsch der südafrikanischen Union vertagt worden. — In der Sitzung vom Januar 1930 erinnerte der Berichterstatter des Rates, der Finne Procopé, den Rat an den früher gebilligten Bericht des Holländers Beelaerts van Blokland vom September 1927, in dem die Frage mit Eindeutigkeit gegen die südafrikanische Union behandelt ist. Dieser Bericht ist für die vielfach erörterte Frage der Souveränität über die Mandatgebiete, über welche der Rat noch im März 1926 eine Äußerung ausdrücklich verweigerte, von großem Interesse. Die wichtigste Stelle lautet: »Mir scheint von allen praktischen Gesichtspunkten die Frage völlig klar. Der Pakt ebenso wie andere Artikel des Vertrages von Versailles, die Mandate selbst und die vom Rat schon angenommenen Entscheidungen über die Frage der Staatsangehörigkeit von Eingeborenen der Mandatgebiete, die Ausdehnung internationaler Übereinkünfte, die auf benachbarte Kolonien der Mandatarmächte anwendbar sind, auf die Mandatgebiete, die Frage der Anleihen und der Anlage öffentlichen und privaten Kapitals in Mandatgebieten, diejenige der Staatsländereien, die früher der deutschen Regierung gehörten, — alles das hat dazu beigetragen, die rechtliche Beziehung zwischen Mandatarstaaten und Mandatgebieten zu bestimmen oder näher zu erläutern. Diese Beziehung ist nach meiner Meinung deutlich neuartig im internationalen Recht, und daher ist vielleicht der Gebrauch mancher altehrwürdigen Begriffsbestimmung in derselben Art wie früher ungeeignet für die neue Lage.« Procopé fügte ausdrücklich hinzu, es bestehe kein Grund diese Meinung zu ändern, welche inhaltlich feststelle, daß Souveränität im überkommenen Sinne den Mandatarmächten nicht zustehe. Diese wichtige Feststellung wurde vom Rat durch Annahme des Berichtes gebilligt.

<sup>83)</sup> P. 14 S. 116. In der 14. Sitzung entließ der Vorsitzende der Kommission den südafrikanischen Regierungsvertreter mit einer ausführlichen Ansprache, in der er ihm die zahlreichen Verstöße seiner Regierung gegen Wortlaut und Geist des Art. 22 vorhielt.

Mandatsystem eigentümlicher Gedanken in ihrem sachlichen Zusammenhange ergänzt.

Aus der besonderen Rechtspersönlichkeit der Mandatgebiete ergibt sich die wichtige Folgerung, daß ihre Einwohner nicht Staatsangehörige des Mandatarstaates sind, vielmehr haben sie eine besondere Staatsangehörigkeit <sup>84)</sup>. Diese grundsätzlich anerkannte Folgerung ist aber bei den B- und C-Mandaten durch manche Unklarheit getrübt. Für das C-Mandat Neu-Guinea fragte der Vertreter der Mandatarmacht, als er in der XI. Sitzung der Mandatkommission auf die Unzulässigkeit einer Eidesformel für Polizisten hingewiesen wurde, in der Angehörige des Mandatgebietes als Untertanen seiner (Britannischen) Majestät bezeichnet wurden, wessen Untertanen denn die Angehörigen des Mandatgebietes sonst sein sollten. Die Kommission machte ihn auf den Beschluß des Rates über die Unterscheidung der Staatsangehörigkeit des Mandatgebietes von der des Mandatarstaates aufmerksam, der von sämtlichen Mandatarmächten gebilligt worden ist <sup>85)</sup>. Erhebliche Unklarheit über den staatsrechtlichen Status der Einwohner von Mandatgebieten zeigte auch in der IX. Sitzung der Kommission eine Erklärung des Vertreters der französischen Regierung für die afrikanischen Mandatgebiete, nach welcher den Eingeborenen einige der Rechte der französischen Staatsbürgerschaft zukommen sollten, ohne daß aber eine besondere Staatsangehörigkeit im vollen Sinne des Wortes anerkannt worden wäre. Nach der Erklärung des Regierungsvertreters sollte diese besondere staatsrechtliche Regelung für die Togoländer und Kameruner nur innerhalb der Länder Bedeutung haben, nicht aber für den internationalen Verkehr <sup>86)</sup>. Die Bedeutung und den Inhalt des Begriffes Staatsangehörigkeit für die französisch-afrikanischen Mandatgebiete wird man nach dieser Beschreibung nicht gerade leicht verstehen. Aber auch hier hat die Unklarheit einen politischen Grund, der durch eine spätere Erläuterung der Erklärung deutlich geworden ist: eine gesetzliche Regelung führe zu der Frage, ob nicht in der Gewährung von Staatsangehörigkeitsrechten die Anerkennung der Mandatgebiete als besonderer Staatswesen oder etwas ähnlichem liege <sup>87)</sup>, was den gegebenen Rechtsverhältnissen nicht entspreche. Dieses Bedenken der französischen Regierung steht in deutlichem Widerspruch zu dem Beschluß des Rates vom

<sup>84)</sup> Siehe Bileski, Zeitschr. f. Völkerr. Bd. 13, Heft 1, S. 92.

<sup>85)</sup> Beschluß des Rates vom 23. April 1923. Diese Diskussion fand statt, P. 11 S. 43. Dagegen ist die Unterscheidung für die Inseln im Stillen Ozean (japanisches C-Mandat) von der japanischen Regierung ausdrücklich anerkannt, P. 12 S. 46.

<sup>86)</sup> P. 9 S. 86.

<sup>87)</sup> P. 13 S. 67. Dieselbe Erklärung wurde wiederholt P. 15 S. 25. Das französische Kommissionsmitglied Merlin vertrat bei ihrer Besprechung die merkwürdige Auffassung, daß Togo »kein Land im eigentlichen Sinne, sondern ein geographischer Begriff« sei.

Jahre 1923, der gerade der staatsrechtlichen Besonderheit der Mandate Rechnung tragen wollte. Daher muß man konstatieren, daß die von der Mandatkommission durchgesetzte, folgerichtige, dem Wesen des Mandatsystems entsprechende Entwicklung der rechtlichen Konstruktion der Staatsangehörigkeitsfrage sich nicht durchgesetzt hat <sup>88)</sup>.

Die Mandatkommission hielt es, besonders nach der Erklärung über Neu-Guinea, für nötig, die Mandatarmächte nach den gesetzlichen Maßnahmen anzufragen, die sie zur Durchführung des Beschlusses des Rates über die Besonderheit der staatsrechtlichen Zugehörigkeit der Einwohner der Mandatgebiete getroffen hätten. Dabei wurde noch einmal mit aller Deutlichkeit ausgesprochen, daß die Staatsangehörigkeit der Bewohner von Mandatgebieten völlig für sich bestehe und von der des Mandatarstaates getrennt zu halten sei <sup>89)</sup>. Der weiteren Behandlung der Frage in der Kommission diene ein Memorandum des holländischen Mitgliedes van Rees als Grundlage <sup>90)</sup>. Hier wird in deutlicher Annäherung an die französische Auffassung argumentiert, daß in dem grundlegenden Beschluß des Rates nicht, wie im Entwurf der Kommission, ein Begriff der Staatsangehörigkeit (national status) der Mandateinwohner erwähnt, sondern nur die Verschiedenheit ihres Status von dem der Staatsangehörigen der Mandatarmacht hervorgehoben worden sei. Diese Änderung sei damit begründet worden, daß die Eingeborenenbevölkerungen von B- und C-Mandatgebieten nicht Staatsvölker anerkannter Staaten bildeten. Die Kommission stellte nach Kenntnisnahme der Antworten verschiedener Mandatarmächte auf ihre Anfrage <sup>91)</sup> fest, daß sie keine Bemerkungen zu machen habe <sup>92)</sup>.

Auch hier ist mit Bedauern festzustellen, daß die Kommission sich der französisch-englischen Opposition gegen den von ihr entwickelten, vom Rat vielleicht formell etwas verschleierte, aber sachlich keineswegs abgelehnten Gedanken einer besonderen Staatsangehörigkeit für die Gebiete der B- und C-Mandate gebeugt hat. Das Argument, daß die B- und C-Mandatgebiete noch keine Staaten wären, widerlegt nicht die Notwendigkeit, die ihnen zukommende völkerrechtliche Sonderexistenz auch durch Betonung der besonderen Regelung der Staatsangehörigkeit

<sup>88)</sup> Eine gesetzliche Regelung besteht in Ruanda-Urundi, wo die belgische Regierung von einer besonderen Staatsangehörigkeit spricht, P. 14 S. 15. Dasselbst auch eine Äußerung Großbritanniens, daß die Frage nur für die Bezeichnung auf den Pässen wichtig sei, in denen Angehörige von Mandatgebieten bezeichnet werden als »British protected person, native of the mandated territory . . . «.

<sup>89)</sup> P. 12 S. 100 f., 198.

<sup>90)</sup> P. 15 S. 276.

<sup>91)</sup> Diese bezogen sich vor allem auf die Möglichkeit der Aufnahme in den Staatsverband des Mandatarstaates sowie auf das Vorhandensein besonderer Bezeichnungen für die Angehörigen der Mandatgebiete.

<sup>92)</sup> P. 15 S. 213.

ihrer Einwohner anzuerkennen. Diese Eigenschaft staats- und völkerrechtlich besonderer Einheiten — trotz Fehlens der Unabhängigkeit — ist allen Mandatgebieten gemeinsam. Daher ist es nicht zulässig, die A-Mandate — für deren Gebiete eine besondere Staatsangehörigkeit in vollem Sinne anerkannt und auch gesetzlich besonders geregelt ist — in dieser Beziehung als wesensverschieden von den B- und C-Mandaten zu behandeln. Vielmehr muß für alle Mandatgebiete der staatsrechtliche Inhalt der Zugehörigkeit zu einem Mandatgebiete klargemacht und entwickelt werden. Nach dem Beschluß der Kommission wird sich wohl auch über diese Frage das rätselvolle Dunkel ausbreiten, hinter das man sich schon in der Frage der Souveränität über die Mandatgebiete zurückgezogen hat. Soll wirklich die wichtige Frage, was die Zugehörigkeit zu einem Mandatgebiet rechtlich bedeutet, mit denselben Verlegenheitswendungen beantwortet werden, wie die Frage der Souveränität — daß es keine offiziell anerkannte Ansicht gäbe, daß die alten Begriffe nicht paßten, neue noch nicht vorhanden wären, praktisch dagegen alles in Ordnung wäre? Aber die neuen Gedanken des Mandatsystems werden sich nicht durchsetzen, wenn man gerade sie in dieser alle Deutungen und Möglichkeiten offenlassenden Unbestimmtheit verschwimmen läßt. Dieses stille Begräbnis, mit dem man die besondere Staatsangehörigkeit für die B- und C-Mandate erledigt hat, ist ein deutlicher Rückschritt nicht nur gegenüber dem immerhin schon weitgehenden Beschluß des Rates vom Jahre 1923, sondern auch in der allgemeinen Haltung der Kommission, die sich sonst stets für klare Entwicklung der Mandatprinzipien eingesetzt und durch ihre Initiative auch diesen Beschluß des Rates erreicht hat.

Dieser Beschluß enthielt ebenfalls im Interesse des besonderen staatsrechtlichen Charakters der Mandatgebiete ein Verbot kollektiver Naturalisationen, also massenweiser Aufnahme von Angehörigen der Mandatgebiete in den Staatsverband der Mandatarmächte. Auch dieses Verbot hat sich in einem Falle von besonderer Wichtigkeit praktisch als wirkungslos erwiesen. Die deutschen Einwohner Südwest-Afrikas haben durch ein Gesetz vom Jahre 1924 (erweitert durch ein Gesetz von 1928) fast sämtlich die britische Staatsangehörigkeit erhalten. Dann hat ein anderes Gesetz aus dem Jahre 1927 allen britischen Staatsangehörigen, die in der südafrikanischen Union und auch im Mandatgebiet Südwestafrika wohnen oder dort geboren sind, die südafrikanische Staatsangehörigkeit verliehen. Auf diesem kleinen Umwege sind also auch die früheren Deutschen durch eine »allgemeine Maßregel«, wie sie im Beschluß des Rates von 1923 ausdrücklich verboten ist, Südafrikaner geworden. Verzicht ist nicht möglich, Verlust der auf diese Weise erworbenen Staatsangehörigkeit tritt nur beim Verlassen des Gebietes der Union ein, wozu hier auch das Mandatgebiet gerechnet wird. Dieses

Vorgehen ist umso auffälliger, als die Frage der deutschen Südwestafrikaner anlässlich des Verbotes kollektiver Naturalisationen lebhaft diskutiert wurde <sup>93)</sup>. Gegen dieses Gesetz wurde insbesondere von dem deutschen Mitgliede der Kommission Kastl heftiger Widerspruch erhoben <sup>94)</sup>. Man hätte glauben sollen, daß er einmütig gebilligt werden würde, da durch die Gesetze der südafrikanischen Union den ehemals deutschen Angehörigen des Mandatgebietes gerade der staatsrechtliche Zustand aufgezwungen wird, der durch das Verbot der kollektiven Naturalisationen verhütet werden sollte. Aber die Kommission kam zu keiner Entscheidung, sie empfahl dem Rat, die Frage wegen ihrer rechtlichen Schwierigkeit dem Haager Gerichtshof vorzulegen. Der Rat hat, nachdem sich in der Diskussion über diese Empfehlung auch dort dieselben Gegensätze gezeigt hatten, gleichfalls noch nicht entschieden <sup>95)</sup>. Auch die Entwicklung dieser Angelegenheit bestätigt den Eindruck, daß der Gedanke der besonderen Staatsangehörigkeit für die Mandatgebiete keine Fortschritte gemacht hat.

## IX.

Gegenüber diesem Stillstand oder Rückschritt auf dem Gebiete der besonderen Staatsangehörigkeit ist es auffallend, daß der eigene rechtliche Charakter der Mandatgebiete sich gerade dann besonders deutlich auswirkt, wenn er ihnen Nachteile bringt. Solche unerwünschten Wirkungen der rechtlichen Besonderheit haben sich schon vor Jahren bei den Verhandlungen über Anleihen der Mandatgebiete gezeigt <sup>96)</sup>, und noch stärker in der Tatsache, daß die internationalen Verträge der Mandatarstaaten sich nicht ohne weiteres auf die Mandatgebiete erstreckten. Die Vorteile, welche die Angehörigen des Mandatarstaates durch diese Verträge mit anderen Mächten erlangten, kamen also den Angehörigen des Mandatgebietes nicht zugute, so daß ihnen so wichtige Rechtsvorteile wie Freizügigkeit, Möglichkeit gewerblicher Niederlassung, des Erwerbs von Eigentum häufig versagt blieben. Um diesem Miß-

<sup>93)</sup> Die südafrikanische Union ließ sich bei dem Beschluß des Rates von 1923 vorbehalten, daß die von ihr damals geplante Verleihung der britischen Staatsangehörigkeit zulässig sei. Man erklärte dabei in etwas künstlicher Weise, daß die ausdrückliche Bestimmung des Art. 122 des Vertrages von Versailles, nach dem die Mandatarmacht die Bedingungen für das Verbleiben deutscher Einwohner im Mandatgebiet bestimmen könne, eine solche Ausnahme von dem durch den Beschluß des Rates ausgelegten Inhalt des Art. 22 gestatte. Die Kommission hielt diese Erklärung auch für ausreichend. P. 3 S. 9. Keinesfalls wird durch diese Billigung aber die nun vorgenommene Übertragung auch der südafrikanischen Staatsangehörigkeit gedeckt. Weiteres Material zu dieser Frage bei van Rees, *Les mandats internationaux*, Bd. 2 S. 29 f.

<sup>94)</sup> Die ausführliche Diskussion siehe P. 16 S. 187 ff., 128 ff., 155, 202.

<sup>95)</sup> Sitzung vom 13. 1. 1930, Protokoll S. 30.

<sup>96)</sup> Siehe hierzu Bilecki, *Die Gesellschaft* 1926, Heft 7, S. 66.

stande zu begegnen, hat auf Veranlassung der Mandatkommission der Rat am 8. Juni 1925 die Mandatarmächte aufgefordert, für eine Ausdehnung der von ihnen mit anderen Mächten abgeschlossenen Verträge auf die Angehörigen der Mandatgebiete zu sorgen 97). Es hat sich aber gezeigt, daß das Fehlen einer entsprechenden Verpflichtung im Art. 22 der Satzung des Völkerbundes nicht den einzigen Übelstand bildet. Denn nunmehr hat sich ein weiterer Mißstand aus der Fassung des für die A- und B-Mandate festgelegten Prinzips der wirtschaftlichen Gleichberechtigung aller Völkerbundstaaten in den Mandatgebieten ergeben. Nach diesem Grundsatz dürfen die Angehörigen aller Völkerbundstaaten in wirtschaftlicher Beziehung in den Mandatgebieten nicht schlechter behandelt werden als Angehörige des Mandatarstaates. Dieses Prinzip ist gewiß begrüßenswert und entspricht dem Geiste des Völkerbundes. Leider aber hat man bei seiner Formulierung nicht an die Angehörigen der Mandatgebiete gedacht und vergessen, ihnen die Gegenseitigkeit im Verhältnis zu den Staaten zu sichern, deren Angehörige sich auf ihrem Gebiet nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung wirtschaftlich frei ausleben können 98). Wir haben hier wieder ein ebenso deutliches wie bedauerliches Beispiel von der Flüchtigkeit und Unüberlegtheit, mit der wichtige Bestimmungen des Friedensvertrages abgefaßt worden sind. Die Bedeutung dieses Versehens ist klar geworden, als der Negerstaat Liberia Angehörigen und Exportwaren des Mandatgebietes Syrien eine schlechtere Behandlung zuteil werden ließ, als er sie für seine Angehörigen und Exportwaren in Syrien fordern konnte 99), insbesondere ihre Gewerbefreiheit beschränkte. Die Mandatkommission hat dieser schwierigen Situation bisher noch nicht abgeholfen. Zunächst konnte man sich über die Art des Vorgehens nicht einigen. Eine von dem Schweizer Rappard geführte Gruppe setzte sich dafür ein, daß wenigstens den Angehörigen der A-Mandatgebiete, als den am meisten fortgeschrittenen, volle Gegenseitigkeit in bezug auf Niederlassung, Gewerbefreiheit, und ähnliche wirtschaftliche Rechte gewährt würde; der Holländer van Rees hatte, unterstützt von anderen Mitgliedern, das Bedenken, daß die Rechtslage einer solchen Forderung entgegen stände, die Kommission dürfe keine Vorschläge machen, die über die gegebene rechtliche Situation hinaus führten. Er wollte sich daher mit der Ausdehnung der internationalen Verträge und mit einem Hinweis auf die

97) Die Entwicklung der Frage ist dargestellt im Memorandum von van Rees P. 14 S. 231 ff. Bezüglich allgemeiner internationaler Konventionen — die also nicht speziell zwischen einzelnen Staaten abgeschlossen werden —, enthalten die A- und B-Mandate eine besondere Bestimmung.

98) Die Rechtslage ist ausführlich dargestellt in dem eben erwähnten Memorandum von van Rees, das von Rappard P. 14 S. 239 ergänzt worden ist. Diskussion über die Frage P. 14 S. 157 ff., 219 f.

99) P. 13 S. 224.

Verpflichtung der Mandatare zur Gewährung von diplomatischen Schutz für die Angehörigen der Mandatgebiete begnügen. Diese Differenz führte einmal zu einer Vertagung der ganzen Angelegenheit<sup>100)</sup>. Später machte dann Rappard den Vorschlag, daß alle Mitglieder des Völkerbundes eine internationale Konvention abschließen sollten, nach der sie sich verpflichteten, den Angehörigen und Waren der A- und B-Mandatgebiete volle Gegenseitigkeit zu gewähren, oder daß, wenn man diesen Weg nicht gehen wolle, dieselbe Verpflichtung durch Einzelverhandlungen der Mandatarmächte mit den Mitgliedstaaten des Völkerbundes erreicht werden sollte<sup>101)</sup>. Die Mandatarmächte wurden angefragt, welche der beiden Möglichkeiten ihnen mehr erwünscht erschien. Dies ist der letzte Stand der Angelegenheit. Es wäre wünschenswert, daß die Kommission sich bei der weiteren Behandlung nicht allzu ängstlich an das geltende Recht hielte, sondern den Versuch machte, die Nachteile für die Mandatländer, auch durch Anregung neuer Vorschläge, zu beseitigen. Der bestehende Zustand kann jedenfalls auch nur als ein Passivum auf dem Konto des Mandatsystems betrachtet werden.

## X.

Ungünstige Wirkungen als Folgen der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatgebiete zeigen sich vor allem auf finanziellem Gebiet. Der Mandatar hat grundsätzlich nicht die Pflicht, für ihre Erhaltung und Entwicklung Mittel zur Verfügung zu stellen, er soll ihre eigenen Quellen für sie verwenden. Aber er soll — das ist ein anderer wichtiger Grundsatz — seinerseits keine finanziellen Vorteile aus der Mandatverwaltung haben. Die Gestaltung der Verwaltung nach diesen verschiedenen Richtlinien ist nicht immer ganz einfach. Bei der Prüfung des Berichtes über das belgische Mandatgebiet Ruanda-Urundi in der 12. Sitzung der Mandatkommission wurde festgestellt, daß ein gewisser Betrag der Kosten des belgischen Kolonial-Ministeriums, als Kosten der Verwaltung des Mandatgebietes, dem Budget des Mandatgebietes zur Last geschrieben waren. Das gab Anlaß zu einer lebhaften Debatte, in der dargelegt wurde, daß zwar der Mandatar keine finanziellen Sondervorteile vom Mandatgebiet haben sollte, daß aber auch nicht umgekehrt jede Aufwendung des Mandatarstaates zu Gunsten des Mandatgebietes verboten sei; vielmehr wären die Mandatarmächte gerade auch mit Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der im Mandat enthaltenen Aufgaben ausgewählt worden. Gegen diese Ansicht wurde ausgeführt, daß man der Mandatarmacht finanzielle Opfer für die Mandatverwaltung nicht zumuten könne, daher sei die Belastung des Budgets

<sup>100)</sup> P. 14 S. 229.

<sup>101)</sup> P. 15 S. 275, 209, 211 f., 220, 289.

des Mandatgebietes auch mit den Kosten berechtigt, die für seine Zwecke im Verwaltungsapparat des Mandatarstaates entstünden <sup>102)</sup>. Eine Entscheidung zwischen diesen beiden Ansichten wurde nicht getroffen <sup>103)</sup> <sup>104)</sup>. Aber die Diskussion hatte doch einen Erfolg: die belgische Mandatarmacht hat diesen Posten aus dem Budget des Mandatgebietes gestrichen <sup>105)</sup>.

Eine größere praktische Bedeutung hat die in den gleichen Zusammenhang gehörende Frage, ob die Mandatarmacht berechtigt ist, die Kosten ihrer eigenen Truppen, die sie im Mandatlande unterhält, dem Mandatgebiet aufzuerlegen. Die Frage ist für Nauru und Neu-Guinea erörtert worden, von Seiten der Kommission in dem Sinne, daß dies nicht zulässig sei <sup>106)</sup>.

## XI.

Für den Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung <sup>107)</sup>, dieser wichtigen Errungenschaft des Mandatsystems, hat der Vorsitzende der Mandatkommission Theodoli in der 12. Sitzung eine neue Begründung gegeben, die für die allgemeine Einschätzung des Mandatsystems nicht ohne Interesse ist. Die wirtschaftliche Gleichberechtigung — führte er aus — sei ein gewisser Ausgleich für die Verteilung der Mandate, der

<sup>102)</sup> P. 12 S. 134 ff. Der Vorsitzende Theodoli wies hierbei sehr deutlich darauf hin, daß die Mandatarstaaten durch die Mandate Vorteile hätten, die nicht greifbar wären, nicht im Budget erschienen, aber reellen politischen und wirtschaftlichen Wert hätten (S. 136/7), so daß es an Kompensationen für die Aufwendungen der Mandatarmächte nicht fehle. Eine Bestätigung hierfür gab der Vertreter Belgiens in der 14. Sitzung, als er, auf den überwiegenden Anteil Belgiens am Außenhandel von Ruanda-Urundi hingewiesen, erklärte, das sei natürlich, da der Handel der Flagge folge. P. 14 S. 126. — Aus denselben Erwägungen wurde es beanstandet, daß die Kosten der Jahresberichte über die Verwaltung der Mandatgebiete Französisch-Togo und Ruanda-Urundi in die Budgets der Mandatgebiete aufgenommen waren. P. 13 S. 65 f., P. 14 S. 123 f.

<sup>103)</sup> P. 12 S. 159.

<sup>104)</sup> Wieweit die Sorge der Mandatkommission um die Verhütung von Sonder Vorteilen geht, zeigt sich darin, daß Stiftungen der Mandatgebiete für Opfer von Katastrophen in anderen Ländern — bei denen allerdings ein politischer Zusammenhang mit der Mandatarmacht bestand — bei B-Mandaten für unzulässig gehalten wurden, und Gaben ähnlicher Art (für wissenschaftliche und religiöse Zwecke im Mandatarstaat) nicht gern gesehen wurden. P. 13 S. 182 Die Kommission faßte einen ausdrücklichen Beschluß, daß solche Stiftungen aus Mitteln der Mandatgebiete nur für solche Zwecke zulässig sein sollten, von denen diese moralische oder materielle Vorteile hätten, daß aber keinerlei Stiftungen zulässig sein sollten, die dem Prinzip der wirtschaftlichen Gleichberechtigung widersprächen. P. 13 S. 191. Ähnlich auch P. 13 S. 227, P. 15 S. 291.

<sup>105)</sup> P. 14 S. 123.

<sup>106)</sup> P. 13 S. 37. Die Tatsache, daß Palästina einen Teil der Kosten der dort stationierten britischen Truppen zahlt, wie sich aus dem Bericht für 1928 ergibt, ist bisher nicht erörtert worden.

<sup>107)</sup> Das Prinzip gilt nicht für die C-Mandate. Daher hat Japan den Außenhandel, der unter seinem Mandat stehenden Südsee-Inseln durch Zollmaßnahmen praktisch auf den Mandatarstaat beschränkt, P. 10 S. 41.

auch die Staaten, die nicht das Mandat erhalten hätten, in gewisser Weise an den Vorteilen der Mandatverwaltung teilnehmen lasse<sup>108)</sup>. In dieser Begründung wird das Wohlergehen der Mandatgebiete, die »heilige Aufgabe der Civilisation« des Art. 22 der Völkerbundsatzung als Motiv für einen wichtigen Grundsatz des Mandatsystems aufgegeben, und an seiner Stelle ein gemeinschaftlicher Anspruch der Kolonialmächte, auch der nicht mit Mandaten bedachten, auf Ausnutzung der Mandatgebiete konstruiert. Auch diese Theorie ist kein Beweis dafür, daß die Gedanken vorwärts kommen, in deren Namen das Mandatsystem geschaffen wurde.

Dieses, trotz der Theodolischen Theorie an sich fortschrittliche Prinzip wird von der Mandatkommission mit Eifer kontrolliert. Eine Anzahl wirtschaftlich wichtiger Einzelfragen war Gegenstand ihrer Untersuchung. Die britischen Gesetze über Gewährung von Anleihen für die Mandatgebiete Palästina und Tanganyika enthalten die Bestimmung, daß die aus den Anleihen zu beschaffenden Waren nur im Bereich des britischen Reiches gekauft werden dürfen. Die Kommission hat die Zulässigkeit einer solchen Bestimmung eingehend geprüft. Es wurde einerseits auf die Möglichkeit von Schädigungen des Mandatgebietes und die Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung hingewiesen, aber eine andere Meinung glaubte dem Mandatarmächten nicht verbieten zu können, daß sie bei der Gewährung von Anleihen, über die sie frei zu entscheiden hätten, Bedingungen auch dieser Art aufstellten; Sache der Kommission sei es nur, darüber zu wachen, daß die Mandatländer nicht wirklich geschädigt würden, ein Anlaß zum Einschreiten sei dann, aber nur dann, gegeben, wenn konkrete Nachteile bekannt geworden wären<sup>109)</sup>. Eine Einigung zwischen den beiden Ansichten wurde nicht erzielt<sup>110)</sup>. Die Ansicht, welche die Bedingung jedenfalls grundsätzlich nicht ablehnen will, erscheint wohl zutreffend, da man die Mandatarmacht zur Gewährung von Anleihen nicht zwingen und daher auch die Bedingungen der Anleihen nicht ohne weiteres einschränken kann. Nur wenn eine Schädigung des Mandatgebietes und dadurch ein Verstoß gegen die eigentliche Aufgabe des Mandates die Folge wäre, müßte man Bedenken haben; dagegen nicht, wenn nur die Interessen wirtschaftlich konkurrierender Mächte betroffen werden. Hier zeigt sich deutlich, daß für die praktischen Entscheidungen die Motivierung des Inhalts des Mandatsystems von großer Bedeutung ist.

Dieses Prinzip der wirtschaftlichen Gleichberechtigung ist wohl

<sup>108)</sup> P. 12. S. 168.

<sup>109)</sup> P. 11 S. 78, P. 12 S. 64 f., 164 f., P. 13 S. 94 f.

<sup>110)</sup> Der Vorsitzende Theodoli beanstandete sogar eine ähnliche Bedingung bei einer Anleihe, die der palästinensischen Elektrizitäts-Gesellschaft (Ruthenberg) von einer Versicherungsgesellschaft unter staatlicher Garantie (auf Grund des sogenannten Trade-facilities-act) gewährt worden ist. P. 13 S. 54.

neben der Rücksicht auf den Schutz der Eingeborenen auch der Grund, wenn die Kommission die Gewährung von Konzessionen in Mandatgebieten offenbar nicht besonders günstig betrachtet <sup>111</sup>). Nicht sehr freundlich wurde in der Kommission auch die Verleihung der Petroleumkonzession im Irak an die Anglo-Persian Oil Company für die lange Zeit bis 1999 aufgenommen <sup>112</sup>), aber die Kommission behandelte die Frage wegen ihres sehr delikaten politischen Charakters ganz zurückhaltend <sup>113</sup>). Die Verleihung der Konzession über die Ausnutzung des Toten Meeres wurde vom Vorsitzenden Theodoli und auch vom deutschen Mitgliede der Kommission Kastl getadelt, weil sie nicht frei ausgeschrieben worden wäre. Der Holländer van Rees erwiderte darauf, daß die in anderen Mandaten enthaltenen Bestimmungen über Konzessionen mit Absicht aus dem Palästina Mandat weggelassen worden wären, damit der Mandatar in der Frage der Konzessionen freie Hand habe. Die Meinungsverschiedenheit blieb unentschieden <sup>114</sup>). Jedoch ist anlässlich der Prüfung einer Konzession für Tabakland in Französisch-Kamerun an eine französische Gesellschaft festgestellt worden, daß aus dem Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung nicht das Erfordernis der öffentlichen Ausschreibung folge <sup>115</sup>).

Diese im einzelnen stets wirtschaftlich wichtigen Fragen haben, wie man sieht, in einer erheblichen Anzahl von Fällen zu interessanten Diskussionen, aber nicht zu Entscheidungen geführt. Andererseits wendet die Kommission vielleicht ein Übermaß von Sorgfalt an manche Frage, die formelle Zweifel unter dem Gesichtspunkt des Prinzips der wirtschaftlichen Gleichberechtigung rechtfertigt, aber praktisch kaum von Bedeutung ist. Das gilt von der ausführlichen Behandlung der Frage, ob für Postsendungen aus den Mandatländern nach den Mandatarstaaten das Inlandsporto an Stelle des Auslandsportos eingeführt werden dürfe <sup>116</sup>). Man hat deswegen tatsächlich die Mandatarmächte feierlich angefragt, entschied aber schließlich, allerdings erst nach einer Kampf-abstimmung, die in der Kommission nur selten stattfindet, daß die

<sup>111</sup>) Deswegen ist die Tatsache, daß in Französisch-Kamerun nur Landkonzessionen in verhältnismäßig geringem Umfange gewährt wurden, lobend hervorgehoben worden, P. 11 S. 34. Siehe auch P. 15 S. 141 f. In Französisch-Togo ist aber eine deutliche Steigerung der Konzessionen zu verzeichnen, P. 15 S. 141, 148.

<sup>112</sup>) P. 12 S. 38, 156 f.

<sup>113</sup>) Der Holländer van Rees hob dabei hervor, daß im Irak wie in Palästina der Mandatar in der Gewährung von Konzessionen unbeschränkt sei, während diese Materie in anderen Mandaten geregelt sei.

<sup>114</sup>) P. 15 S. 82 f. Es wurde hierbei auch die Frage der Vergebung öffentlicher Arbeiten (für den Bau des Hafens von Haifa) ohne Ausschreibung gestreift.

<sup>115</sup>) P. 15 S. 247.

<sup>116</sup>) P. 12 S. 67 f., P. 13 S. 171.

Sache nicht so wichtig sei, als daß eine Verletzung der Prinzipien des Mandates festgestellt werden müsse <sup>117)</sup> <sup>118)</sup>.

Anspruch auf ein größeres Interesse hat die Frage, ob die Mandatarmächte die Vergebung der öffentlichen Arbeiten und des dazu erforderlichen Materials nach ihrem Belieben einrichten können, oder sich mit Rücksicht auf den Grundastz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung dabei des Ausschreibungsverfahrens bedienen und auf diese Weise eine allgemeine Konkurrenz zulassen müssen. Diese Frage ist noch nicht entschieden <sup>119)</sup>. Als ein besonderer und wichtiger Fall der Verletzung der wirtschaftlichen Gleichberechtigung, der sich nicht gegen Angehörige anderer Mandatarstaaten, aber zum erheblichen Teil sogar gegen die Bevölkerung des Mandatsgebietes selbst richtet, ist die colour-bar-act in Südafrika zu bezeichnen, durch welche Farbige von gewissen Arbeitszweigen ausgeschlossen werden. Die Kommission hat dieses Gesetz kurz und deutlich als unvereinbar mit dem Mandat bezeichnet <sup>120)</sup>. Diese Frage hat über das Gebiet der Kolonialpolitik hinaus Bedeutung. Nicht unwichtig ist auch die Tatsache, daß Ärzte, die nicht Angehörige der Mandatarmacht sind, in den französisch-afrikanischen Mandatgebieten nicht zur Ausübung ärztlicher Praxis zugelassen werden; dieses Verbot ist merkwürdigerweise bisher noch nicht unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Gleichberechtigung erörtert worden <sup>121)</sup>.

Im ganzen ergibt auch dieses Gebiet der wirtschaftlichen Gleichberechtigung keinen allzu erfreulichen Eindruck: eine Menge von Zweifelsfragen, auch deutliche und wesentliche Verstöße, viele Diskussionen, aber wenig Klärung und Entscheidung. Immerhin ist die auf diesem Gebiet besonders sorgfältige Kontrolle der Kommission hervorzuheben.

## XII.

Einer der charakteristischen Gedanken des Mandat-Systems, der seine Verschiedenheit von der alten kolonialpolitischen Methode bezeichnet, ist das Verbot militärischer Ausnutzung des Mandatsgebietes zugunsten des Mandatars. Seit der Verteilung der Mandate wird eine

<sup>117)</sup> P. 12 S. 198, P. 16 S. 191 f., 131 f., 201.

<sup>118)</sup> Ein weiterer unwichtiger Verstoß P. 13 S. 227: nach Französisch-Togo dürfen Bücher in französischer Sprache — nur solche — zollfrei importiert werden. — Dem Vertreter der französischen Regierung wurde P. 13 S. 172 ff. vorgehalten, daß in Syrien gelegentlich anscheinend eine Begünstigung französischer Waren durch Verwaltungsmaßnahmen erreicht würde. Eine bündige Feststellung wurde nicht getroffen, der Regierungsvertreter verpflichtete sich nochmals feierlich, für genaue Einhaltung des Mandates zu sorgen.

<sup>119)</sup> P. 12 S. 164, P. 13 S. 64, P. 16 S. 195 f., 148 f., 154 f., 200.

<sup>120)</sup> P. 14 S. 275. Siehe dazu P. 14 S. 278.

<sup>121)</sup> Dazu P. 14 S. 227 f., 265 und in diesem Aufsatz Anm. 133.

peinliche Ausnahme zugunsten Frankreichs mitgeschleppt, das sich für seine afrikanischen Mandate die Möglichkeit zusichern ließ, eingeborene Truppen im Falle eines allgemeinen Krieges auch außerhalb des Mandatgebietes zu verwenden<sup>122</sup>). Die Mandatkommission hat dieses französische Privileg in einer dem Grundgedanken dienenden Auslegung dahin eingeschränkt, daß nur soviel eingeborene Truppen ausgebildet und unterhalten werden dürfen, als für Polizeizwecke und für die lokale Verteidigung des Mandatgebietes nötig sind. Aber in der Frage, ob die Truppen auch außerhalb des Mandatgebietes verwendet werden dürfen, war Einigkeit nicht zu erreichen. Ein Teil der Kommission will auch diese Möglichkeit für alle B-Mandate ausschließen, womit die in den französischen Mandaten enthaltene Durchbrechung des Prinzips in erwünschter Weise repariert werden würde, aber andere Mitglieder halten mit Rücksicht auf die ausdrückliche Bestimmung in den französischen Mandaten die Verwendung dieser Truppen auch außerhalb der Mandatgebiete für rechtlich zulässig<sup>123</sup>).

### XIII.

Viele Probleme und Schwierigkeiten und wenig Fortschritte zu ihrer Lösung, das ist auch der allgemeine Eindruck, den eine Prüfung der Auswirkung des höchsten Zweckes der Mandate hervorruft. Sinn der Mandate ist nach dem Art. 22 die Förderung des Wohlergehens der Völker unter Mandat. Hier erhebt sich schon die Frage, ob das Wohlergehen der eingeborenen Bevölkerungen gemeint ist<sup>124</sup>). Eine starke wirtschaftliche Entwicklung der Mandatgebiete und die damit verbundene Angleichung an Europa harmoniert keineswegs immer mit den natürlichen Tendenzen der Entwicklung der Eingeborenen, kann vielmehr ihren ursprünglichen und eigenen Interessen durchaus widersprechen. Tatsächlich befolgt England aus solchen Erwägungen in Afrika ein System,

<sup>122</sup>) Siehe dazu Bileski, Europäische Gespräche 1925, S. 395, und die Gesellschaft 1926, Heft 7, S. 65.

<sup>123</sup>) P. 9 S. 193 ff., 130 ff.

<sup>124</sup>) Sie ist schon mehrfach gestellt worden. Vgl. Bileski, Die Gesellschaft 1926, S. 61. — Frankreich hat sie für Französisch-Kamerun bejaht P. 9 S. 62. Für Südwestafrika ist der Satz bestritten worden. Hier spielt das Interesse der weißen Minderheit eine überragende Rolle, woran P. 9 S. 35 im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer Aufhebung des Mandates erinnert wurde. Auch P. 11 S. 99 f. wurde vom Vertreter der südafrikanischen Regierung ausführlich dargelegt, daß auch die Weißen zu berücksichtigen seien. Die verständnislose Haltung der südwestafrikanischen Regierung gegenüber den Eingeborenen wurde P. 14 S. 101 ff. von dem Engländer Lugard und dem Schweizer Rappard sehr nachdrücklich zur Sprache gebracht. Dieser bemerkte, daß hier das Wohlergehen der Eingeborenen hinter das der Weißen zurückgestellt würde, in diesem Konflikt zwischen Weiß und Schwarz müsse die Behörde den Eingeborenen Schutz gewähren, dürfe aber nicht, wie es dort oft geschehe, dem Druck der Weißen nachgeben.

das die Eigenart der Eingeborenen erhalten, sie nicht zu »schlechten Nachahmungen von Europäern«, sondern zu »guten Afrikanern« machen will. Die Ausbildung in den Errungenschaften westlicher Zivilisation, die auch dabei nicht unterbleiben soll, soll doch das wurzelhafte Leben der Eingeborenen nicht zerstören<sup>125)</sup>. Dieses System begünstigt die Methode der indirekten Verwaltung, bei der die einheimischen Organisationen erhalten bleiben und von einer über ihr schwebenden Verwaltung der Mandatarmacht lediglich kontrolliert werden. Die Mandatkommission hat die grundsätzliche Auffassung, auf der diese Methode beruht, gebilligt<sup>126)</sup>. Dieses System kann durchaus von einem echten Interesse für die materielle und moralische Entwicklung der Eingeborenen, die aber auch mit Erhaltung ihrer Art verbunden ist, bestimmt werden, vielleicht das beste Mittel dazu sein. Aber es kann auch als Vorwand gebraucht werden, um die Eingeborenen im Zustande der Rückständigkeit zu erhalten — und die Möglichkeit einer so unerwünschten Erklärung besteht z. B. in Südwestafrika, wo dieselbe Theorie verwendet worden ist, um den Ausschluß der Eingeborenen von der Beteiligung an der Gesetzgebungs-Befugnis zu begründen.

Eine andere in der Eigenart der Eingeborenen begründete Schwierigkeit vom Standpunkt der Verwaltung besteht darin, daß sie mit einer oft sehr starken Vielfältigkeit und daher Unübersichtlichkeit verbunden ist<sup>127)</sup>.

Die stärkere Entwicklung der Mandatgebiete — wie jeder kolonialisatorischen Tätigkeit — hat zur Folge, daß die eingeborene Bevölkerung in Bewegung gerät, sie strebt nach den Bezirken, in denen die Kolonisation durch Europäer begonnen hat, weil sie hier Möglichkeiten besseren Lebens sieht. So entstehen umfangreiche Wanderbewegungen. Häufig drängt sich dann in den Landstrichen, in denen sich die westliche Zivilisation zeigt, eine zahlreiche Bevölkerung zusammen, es entsteht hier Landmangel<sup>128)</sup>. Diese Entwicklung wird zuweilen noch durch den

<sup>125)</sup> P. 9 S. 137 ff. Ausführlich P. 11 S. 60 ff., 69 ff. Ebenso für Südwestafrika P. 9 S. 35, P. 11 S. 93, P. 14 S. 18.

<sup>126)</sup> P. 11 S. 203. — Die allgemeine Erörterung des Verhältnisses der wirtschaftlichen Entwicklung der Mandatgebiete zum Wohlergehen der Eingeborenen, die in der 6. und 7. Sitzung der Kommission begonnen worden war, wurde für unbestimmte Zeit verschoben, P. 10 S. 89.

<sup>127)</sup> P. 14 S. 18 klagt der Gouverneur von Britisch-Togo über die 15 verschiedenen Sprachen, die im südlichen Teil seines Gebietes gesprochen werden, und begrüßt es, daß sich zwei von ihnen als Hauptsprachen durchsetzen. Eine ähnliche Schwierigkeit für Südwestafrika P. 14 S. 59.

<sup>128)</sup> P. 9 S. 76 f. Der Bericht über Französisch-Kamerun gab Anlaß zu dieser Erörterung. Ebenso Ruanda-Urundi, P. 9 S. 95, P. 16 S. 63 f. Noch anders und ungünstiger für die Eingeborenen die Südsee-Inseln unter japanischem Mandat, in denen bei starker japanischer Einwanderung die eingeborene Bevölkerung ständig abnimmt, P. 16 S. 55, 48.

Druck des europäischen Kapitals gefördert, das in bestimmten Bezirken Arbeitskräfte braucht, und daher die Eingeborenen zwangsweise — im Widerspruch zu den Prinzipien des Mandatsystems — in die gewünschten Bezirke bringt, oft mit schädlichen Folgen für die Lebensbedingungen der Eingeborenen <sup>129)</sup>. Als Ausweg aus diesen Mißständen hat man die Bildung von Landreserven für die Eingeborenen in solchen Bezirken vorgeschlagen <sup>130)</sup>.

Dieses Problem der Überbevölkerung gewisser Teile von Mandatgebieten wird bisher einigermaßen hilflos behandelt. Man überlegt, ob Industrialisierung, Übergang zur intensiven Landwirtschaft oder Auswanderung als Lösungsmöglichkeiten in Betracht kommen. Wirkliche Lösungen sind auch nur andeutungsweise noch nicht zu sehen. Immerhin ist es ein Verdienst der Kommissionsverhandlungen, daß durch sie dieses wichtige Kolonialproblem in seiner Bedeutung klargestellt wird <sup>131)</sup>.

Ein ebenfalls nicht sehr erfreuliches Gegenstück zu dem Problem der Überbevölkerung, das auch unter den Begriff des Wohlergehens der Eingeborenen gehört, bildet der Gesundheitszustand in den Mandatgebieten. Besonders über die afrikanischen Länder (aber auch für Irak, die Insel Yap und Neu-Guinea) finden sich hier in den Verhandlungen der Kommission eine Fülle unerfreulicher Nachrichten, insbesondere bedenklich hohe Sterblichkeitsziffern bei der Ausführung öffentlicher Arbeiten (in Bergwerken, bei Eisenbahnbauten). Unter dem Eindruck dieser Informationen hat die Mandatkommission die Notwendigkeit allgemeiner Abhilfemaßnahmen in Erwägung gezogen. Eine Stelle aus einer Note des deutschen Mitgliedes der Kommission, Dr. Kastl kennzeichnet den Ernst der Lage: sie ist trotz beträchtlicher Anstrengungen der Mandatarmächte nicht befriedigend. »Schlafkrankheit breitet sich aus; gelbes Fieber ist an der Westküste im Anwachsen; Maßnahmen gegen Lepra scheinen vergeblich zu sein, da fast in jedem Gebiet eine beträchtliche Steigerung dieser Krankheit berichtet worden ist« <sup>132)</sup>.

<sup>129)</sup> Siehe den Hinweis des Vertreters des internationalen Arbeitsamtes Grimshaw gelegentlich der Diskussion über Ruanda-Urundi, P. 14 S. 132.

<sup>130)</sup> P. 9 S. 77. Für Tanganyika hat die Mandatkommission die Erklärung der Mandatarmacht formell registriert, daß den Eingeborenen genügend Land gelassen würde. Die Mandatarmacht erklärte, daß hier die Interessen der Eingeborenen denen der Weißen vorgingen, P. 11 S. 203. Sie ist gegen das System der Bodenreserven für Eingeborene, P. 11 S. 64 f. In Südwestafrika spielen die Eingeborenenreservate eine große Rolle, P. 11 S. 94, 99. — Landmangel für die Eingeborenen als Folge der Gewährung von Landkonzessionen an Weiße ist gerügt für Neu-Guinea, P. 11 S. 204. Für Ruanda-Urundi, P. 14 S. 135 f., 272, siehe dazu S. 279. Hier ist sogar die Möglichkeit eines Zusammenhanges zwischen der Gewährung von Landkonzessionen und einer Hungersnot, an der Zehntausende von Eingeborenen zugrunde gingen, erörtert worden. P. 16 S. 58 f., 67 f., 206.

<sup>131)</sup> P. 14 S. 135 f.

<sup>132)</sup> P. 14 S. 265.

Die Kommission machte den Rat auf den Ernst dieses Problems aufmerksam und regte einige Fragen bei den Mandatarmächten an <sup>133</sup>).

Ein Verstoß gegen das Prinzip der Förderung des Wohles der eingeborenen Bevölkerung liegt darin, daß die natürlichen Reichtümer eines Landes mit Rücksicht auf wirtschaftliche Interessen, die außerhalb dieses Gebietes liegen, nicht entsprechend den vorhandenen Möglichkeiten ausgenutzt werden. Ein solcher Fall ist für Irak bekannt geworden, wo bei der Ausbeutung der Petroleumquellen mit auffallender Zurückhaltung vorgegangen worden ist. In einer interessanten Diskussion, in welcher die Zusammenhänge mit der Politik der großen Petroleum-Magnaten deutlich geworden sind, ist auf diesen Mißstand hingewiesen worden <sup>134</sup>).

Wohlergehen der Bevölkerung bedeutet naturgemäß in erster Linie Frieden in den Mandatgebieten. Aber dieser Zustand ist keineswegs selbstverständlich. Es gibt kaum eine Sitzung der Mandatkommission, in der nicht ein Aufstand in irgend einem Mandatgebiet zu behandeln wäre. Der syrische Krieg und neuerdings die Unruhen in Palästina haben die Aufmerksamkeit der ganzen Kulturwelt auf sich gezogen. Aber auch in Südwestafrika, Samoa, Neu-Guinea mußten Unruhen von nicht ganz geringem Umfange unterdrückt werden. Es ist ein großer Vorzug des Mandat-Systems, daß jedes Ereignis dieser Art heute zu einer Erörterung in der Mandatkommission führt. Hier zeigt sich der erhebliche Wert der Kontrollfunktion dieses Organs. Wenn die Diskussion auch immer erst stattfand, nachdem das Unglück geschehen war, und wenn auch die Urteile der Kommission im allgemeinen ein erhebliches Maß von Vorsicht gegenüber den Mandatarmächten erkennen lassen <sup>135</sup>), so wird doch die Tatsache einer internationalen Kontrolle der Verwaltung, die hier in augenfälliger Weise zur Geltung kommt, auf die Dauer ihren Einfluß nicht verfehlen. Dieser wichtige Fortschritt gegenüber der einfachen Kolonialverwaltung ist festgehalten, er wird noch stärker zur

<sup>133</sup>) P. 14 S. 227 f. In der Diskussion wurde als besonders wichtig empfohlen, auch Ärzte, die nicht Staatsangehörige der Mandatarmächte wären, heranzuziehen. In diesem Zusammenhange wurde die Frage erörtert, ob die Mandatarmächte Mediziner anderer Staaten von der Ausübung ärztlicher Praxis in ihren Mandatgebieten ausschließen dürften. Der Franzose Merlin vertrat diesen Satz, der in verschiedenen Mandatgebieten praktisch angewendet wird, mit großer Energie. P. 14 S. 158 f., 238, 289.

<sup>134</sup>) P. 16 S. 41 f., 204. Die Diskussion ist ein Beweis für die Wichtigkeit der Kontrollfunktion der Mandatkommission, durch welche in diesem Falle eine wichtige politische Tatsache an die Öffentlichkeit gebracht wurde, der sie offensichtlich vorenthalten werden sollte.

<sup>135</sup>) Im Falle des neuseeländischen Mandates Samoa wurde die Mandatkommission recht deutlich P. 16 S. 173, 207, indem sie die Unzuverlässigkeit der ihr gegebenen Berichte scharf rügte, aber auch die ungenügenden Ergebnisse der Verwaltung und den ungeordneten Zustand in diesem Gebiet hervorhob.

Geltung kommen, wenn auch außerhalb der Mandatkommission Folgerungen aus den Ergebnissen ihrer Verhandlungen gezogen werden.

#### XIV.

Ein wichtiges Hilfsmittel der Kontrollfunktion der Mandatkommission ist durch das Petitionsrecht für Interessenten der Mandate geschaffen worden, die vermittelt dieser wichtigen völkerrechtlichen Neuerung in Fragen der Anwendung der Mandate unmittelbar an das Kontrollorgan des Völkerbundes appellieren können. Die Zahl der Petitionen ist recht groß, sie geben häufig Anlaß zu Bemerkungen der Kommission. Das Petitionsverfahren ist ständig weiter entwickelt worden <sup>136)</sup>. Allerdings gibt es noch manche Gelegenheit zu Verbesserungen. Die seit langem überlegte Frage der persönlichen Anhörung von Petenten ist noch nicht positiv entschieden. Die Kommission hat solchen Anregungen bisher nie stattgegeben <sup>137)</sup>. Aber sie suchte doch einen Weg, sich einerseits das wichtige Informationsmittel des persönlichen Gehörs von Petenten zu erschließen, ohne andererseits die Schwierigkeiten der Mandatarmächte <sup>138)</sup> durch diese Gegenüberstellung mit Beschwerdeführern zu steigern <sup>139 140)</sup>. Die Kommission teilte daher dem Rat mit, daß sie für die Einführung dieses Verfahrens sei, aber zunächst die Meinung des Rates abwarten wolle <sup>141)</sup>.

Die Frage verwandter Art, ob die Kommission Untersuchungen in den Mandatgebieten selbst veranstalten dürfe, ist auch noch nicht

<sup>136)</sup> Eine wertvolle kurze Zusammenstellung der Entwicklung wichtiger Verfahrensgrundsätze enthält das Memorandum von Lugard P. 9 S. 189 ff. Siehe ferner zum Petitionsrecht Bileski, Zeitschrift für Völkerrecht Bd. 13, Heft 1, S. 98 ff.; Europäische Gespräche 1925, Heft 8, S. 399 ff. Neuerdings Rott, das Kontrollsystem der Völkerbundmandate S. 62 ff. — Eine genaue Zusammenstellung der Verfahrensvorschriften ist P. 12 S. 176 f. gegeben. — Der Begriff »Einwohner der Mandatgebiete« im Sinne des Petitionsrechtes ist P. 13 S. 214 ff., 95 in dem Sinne erörtert, daß er jede im Mandatgebiet ansässige Person — ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit — bezeichnet.

<sup>137)</sup> P. 9 S. 47, 190, 192.

<sup>138)</sup> Sie wurden besonders nachdrücklich von dem Franzosen Merlin betont, der dabei erklärte, die Stellung der Mandatarmächte wäre schon ohnedies durch die Einrichtung des Mandats schwach genug. P. 9 S. 48 f., 130.

<sup>139)</sup> P. 9 S. 52 f.

<sup>140)</sup> Nicht ohne Interesse ist dabei die Wendung der Kommission gegen den Rat, ihr würde zu Unrecht der Vorwurf gemacht, daß sie ihre Befugnisse zu weit ausdehne, und die Betonung des Vorsitzenden Theodoli, daß die Kommission im Interesse des Mandatsystems wirkliche Unabhängigkeit zeigen müsse. P. 9 S. 53. Siehe auch Lugard P. 9 S. 192.

<sup>141)</sup> P. 9 S. 130, 216. Das dem Beschluß zugrunde liegende Memorandum Rappards wies darauf hin, daß das Recht sehr selten und unter gewissen formellen Erschwerungen ausgeübt werden sollte. P. 9 S. 192 f. — Die schon früher geübte Praxis, daß einzelne Mitglieder der Kommission Petenten formlos empfangen, ist auch gegenüber widersprechenden Meinungen bestätigt worden P. 13 S. 17.

beantwortet. In der Kommission selbst besteht hierüber keine Einigkeit <sup>142)</sup>.

Ein einfaches Mittel gegen die Wirksamkeit des Petitionsrechtes ist gegenüber einer Anzahl syrischer Petitionen versucht worden, die einfach nicht nach Genf weiter gegeben worden sind. Das ist natürlich gänzlich unzulässig <sup>143)</sup>. Um Verzögerungen der Erledigung der Petitionen zu begegnen, ist jetzt für die Mandatarmächte eine Frist von 6 Monaten seit der Mitteilung an ihre Behörden für die Beifügung ihrer Bemerkungen eingeführt worden <sup>144)</sup>.

Eine wichtige Ausdehnung des Petitionsrechtes brachte die Petition der Bahaigemeinde in Bagdad, die sich über unrechtmäßige Entziehung ihres Eigentums beschwert hatte. Nach einer anerkannten Regel des Petitions-Verfahrens sollen Beschwerden, für deren Gegenstand ordentliche Gerichte im Mandatgebiet zur Verfügung stehen, nicht im Petitionsverfahren behandelt werden <sup>145)</sup>. Im Bahaifalle wurde diese Übung verlassen, die Petition wurde zugelassen, weil die Voraussetzung nicht zutreffend gewesen wäre, daß die ordentlichen Gerichte »frei vom Verdacht der Parteilichkeit, Botmäßigkeit und des Sektierertums« wären. Die Petition wurde für begründet erklärt und Abhilfe verlangt. Nach dieser Begründung die der scharfen Verurteilung des Falles im allgemeinen entspricht, gibt also das Petitionsrecht eine Möglichkeit, gegen mißbräuchliche Ausübung der Justiz vorzugehen — eine wichtige Erweiterung seines Inhalts. Der Bahaifall ist überhaupt geeignet, die Wichtigkeit des Petitionsrechtes gegenüber Gewaltmaßnahmen von Regierungsstellen gegen Minderheiten zu illustrieren <sup>146)</sup>.

Zu einer weiteren Ausdehnung des Petitionsrechtes führte eine Eingabe der British League of Nations Union, die anregte, daß jede Mandatarmacht in Falle einer Anordnung des Belagerungszustandes in einem Mandatgebiet sogleich dem Völkerbund Kenntnis geben solle. Die Eingabe führte zu einer ausführlichen Erörterung der Frage, ob solche Anregungen allgemeiner Natur als Petitionen angesehen und demgemäß behandelt werden könnten. Bei einem Teil der Kommission bestanden Bedenken gegen ihre Zuständigkeit, allgemeine Reformvorschläge seien von ihr nicht zu erörtern, sondern nur bestimmte Vorfälle in bestimmten Gebieten. Aber die weitere Auffassung des Petitions-

<sup>142)</sup> P. 9 S. 56.

<sup>143)</sup> P. 10 S. 151. — Auch P. 11 S. 18, 163. Andere Fälle für Syrien, Französisch-Togo, Französisch-Kamerun und Tanganyika P. 12 S. 63, 85, 204. Der Fehler für Tanganyika ist von der Britischen Regierung sofort korrigiert worden, P. 13 S. 216. Zu erwähnen ist hier die Methode der Verschleppung einer Petition, die von Südafrika geübt wurde. P. 12 S. 195, 205.

<sup>144)</sup> P. 16 S. 201.

<sup>145)</sup> Siehe die Verfahrensvorschrift P. 12 S. 177, IV 2 a.

<sup>146)</sup> P. 14 S. 221 f., 262 f.

rechtes setzte sich durch. Auch die Eingabe der britischen Vereinigung wurde als Petition behandelt und den Mandatarmächten zur Äußerung übermittelt <sup>147)</sup>.

### XV.

Kann man nach diesen hier dargestellten Vorgängen noch hoffen, daß das Mandatsystem als eine Neuerung im Völkerrecht sich durchsetzen wird? Es gab schon eine Zeit, wo die neuen Gedanken des Art. 22 der Völkerbundssatzung sich gegen die andrängenden machtpolitischen Tendenzen der Kolonialmächte gut zu behaupten und sogar vorwärts zu kommen schienen. Gelegentlich wurde sogar die Ausdehnung des Mandatsystems auf die Kolonialgebiete erörtert <sup>148)</sup>, Anhänger des Mandatsystems forderten sie, weil nur die Beseitigung des innerlich nicht begründeten, nur historisch, d. h. machtpolitisch zu erklärenden Unterschiedes zwischen Kolonialländern und Mandatsgebieten dem Mandatsystem die innere Kraft für dauernde Geltung geben könne <sup>149)</sup>. Aber neuerdings erweckt die Erwähnung solcher Gedanken im Völkerbund nichts weniger als Sympathie <sup>150)</sup>. Können solche Hoffnungen im Ernst aufrechterhalten werden, wenn man sieht, wie bei den A-Mandaten je nach dem politischen Bedürfnis des Mandatars bald zu viel, bald zu wenig Unabhängigkeit gewährt wird — wie wichtigen B-Mandatgebieten die völlige dauernde Verschmelzung mit benachbarten Kolonialgebieten des Mandatars droht, so daß keine Möglichkeit der Vorstellung bleibt, wie sie die Unabhängigkeit, »das normale Ergebnis der natürlichen Entwicklung in den Mandatgebieten« <sup>151)</sup>, jemals erreichen sollen — wie beim wichtigsten C-Mandat der Mandatar sich weigert, auch nur die der Höflichkeit entsprechenden Formalitätsrücksichten auf die Existenz des Mandates zu nehmen? In allen Klassen der Mandate zeigt sich heute der Gegensatz zwischen den politischen Interessen des Mandatars und

<sup>147)</sup> P. 15 S. 18, 163, 205 f.

<sup>148)</sup> Siehe Bileski, Europäische Gespräche 1925, Nr. 8, S. 403 und »Die Gesellschaft« 1926, Heft 7, S. 77.

<sup>149)</sup> Bei der Erörterung eines speziellen Problems — der Verbesserung der hygienischen Verhältnisse in den Mandatgebieten — machte das deutsche Mitglied der Kommission auf den untrennbaren Zusammenhang der Mandatgebiete mit den benachbarten Kolonialgebieten und die Notwendigkeit eines Eingreifens des Völkerbundes auch in diesen aufmerksam. P. 15 S. 160.

<sup>150)</sup> Die in Anm. 149 erwähnte Äußerung erregte sofort bei mehreren Mitgliedern der Kommission Bedenken. Sie wiesen darauf hin, daß die Mandatkommission sich nur um die Mandatgebiete zu kümmern habe. Anlässlich der 10. Vollversammlung des Völkerbundes (1929) wurde die Frage der Ausdehnung des Mandatsystems in der 6. Kommission vom Vertreter Portugals behandelt, der sich strikt dagegen aussprach, und eine Krise des Mandatsystems ankündigte, wenn etwa diese Tendenz größere Bedeutung erhalten sollte. Journal der 10. Versammlung S. 174.

<sup>151)</sup> So Theodoli, P. 16 S. 30.

der Entwicklung der im Mandatsystem formulierten Rechtsgedanken. Dieser Konflikt enthält die Frage, ob der Rechtscharakter des Mandates sich wirklich gegenüber den politischen Interessen der am Mandatsystem beteiligten Großmächte durchsetzen kann. Von der Antwort auf diese Frage wird der Bestand des Mandatsystems abhängig sein. Gewiß ist das Mandatsystem nicht liquidiert, gewiß macht die Arbeit der Mandatkommission noch immer aus der Kontrolle des Völkerbundes eine ernste Prüfung der Mandatverwaltungen und erschließt sogar gelegentlich den Prinzipien des Art. 22 auf manchen Gebieten neuen Geltungsbereich. Aber die »Risse im Mandatsystem«, die sich gerade an einigen Stellen von fundamentaler Bedeutung zeigen, sollten zu einer ernsthaften Überlegung führen, ob das Gebäude nicht starker Ausbesserungen bedarf, wenn es vor dem Verfall bewahrt bleiben soll.

---

# Die Regelung der Reparationen und die Lösung der Optantenfrage.

Dr. Gustav Gratz.

In einer Reihe von Übereinkommen, die zwischen Ungarn einerseits und den früheren verbündeten Mächten andererseits am 20. Januar 1930 im Haag und am 28. April 1930 in Paris abgeschlossen wurden, haben jene finanziellen Verpflichtungen, die Ungarn auf Grund des Friedensvertrages von Trianon belasteten, ihre endgültige Regelung gefunden. Diese Abmachungen sind von der größten Wichtigkeit für U., da es ihnen gelungen ist, jenes Damoklesschwert zu beseitigen, das in Form verschiedener Bestimmungen des Friedensvertrages bisher über dem Haupte U.s schwebte. Sie können demnach füglich als eines der wichtigsten Ereignisse in der neueren Wirtschaftsgeschichte U.s betrachtet werden und sind jedenfalls *das wichtigste wirtschaftliche Ereignis des abgelaufenen Jahres*. Gleichzeitig mit diesen Fragen haben auch die sogenannten *Optantenforderungen* eine Lösung gefunden, welche den Gegenstand eines jahrelang währenden Streites zwischen U. und seinen Nachbarn bildeten. Obgleich diese Forderungen sich von den anderen, im Abkommen geregelten Fragen wesentlich unterscheiden, mußten sie — trotz des Widerstrebens der ung. Regierung — auf Wunsch der Gläubigerstaaten gleichzeitig mit den Reparationsfragen erledigt werden.

## Wiedergutmachungsverpflichtungen.

Der achte Teil des Friedensvertrages von Trianon (Art. 161—174 und sechs Annexe) umschreibt die Wiedergutmachungsverpflichtungen, die U. nach dem unglücklichen Ausgang des Weltkrieges zu übernehmen hatte. Die Höhe dieser Verpflichtungen wurde im Vertrag von Trianon ebensowenig begrenzt, wie der Vertrag von Versailles die Verpflichtungen des Deutschen Reiches nicht in einer fixen Summe festgesetzt hatte. Es sollte Aufgabe der Wiedergutmachungskommission sein, jene Summe festzustellen, die von U. unter dem Titel der Wiedergutmachungen zu bezahlen sein wird. U. sollte dabei angehört werden, war aber von vornherein verpflichtet, die Entscheidungen der Wiedergutmachungskommission anzunehmen. Zur Sicherung der ung. Zahlungen mußte U. den

Siegerstaaten im Art. 180 des Friedensvertrages ein Generalpfandrecht auf alle seine Einkünfte einräumen. Für den Fall, daß U. mit den ihm auferlegten Zahlungen in Rückstand kommt, waren die Mächte auf Grund der §§ 17 und 18 des zweiten Annexes zum achten Teil des Friedensvertrages zu beliebigen Zwangsmaßnahmen gegen U. berechtigt. Jede Herabsetzung der in Rede stehenden Verpflichtungen konnte nur mit einstimmigem Beschluß der in der Wiedergutmachungskommission vertretenen Staaten erfolgen.

Gerade so wie bei den deutschen Wiedergutmachungen hat es auch bei den Ung. Phasen gegeben, in denen man bezüglich der von U. zu zahlenden Reparationen phantastische und ganz irrealere Berechnungen anstellte. Der frühere ung. Finanzminister und spätere Gesandte in Paris, *Baron Friedrich Korányi*, gewiß der beste Kenner der ung. Wiedergutmachungsfrage, hat in einem Artikel, der im Sommerheft der Zeitschrift «Külügyi Szemle» erschienen ist, einige dieser überspannten Schätzungen aufgezählt. Demnach hätte i. J. 1922 der Glaube bestanden, daß U. fähig sein werde, eine Summe von fünf Milliarden Goldkronen als Reparation zu bezahlen und außerdem noch verschiedene andere, sich aus dem Friedensvertrag ergebende Zahlungen zu leisten. Die Reparationskommission hat 1922 eine Sachverständigen-Kommission nach Budapest entsendet, um die wirtschaftliche Lage und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes festzustellen. Diese Sachverständigen haben über ihre Mission einen 990 Seiten umfassenden Bericht erstattet, der zu dem Ergebnis gelangt, daß U. einen Betrag von zwei Milliarden zahlen könne, um seiner Wiedergutmachungspflicht zu genügen. Die Reparationskommission machte sich jedoch diesen Standpunkt nicht zu eigen und stellte unter Zugrundelegung des im Bericht ihrer Sachverständigen enthaltenen Ziffernmaterials fest, daß von U. unter dem Titel der Wiedergutmachung ein Betrag von 4800 Ml. GK. verlangt werden könne. Ende 1922 wurde von einer U. freundlich gesinnten englischen Seite aus der Gedanke angeregt, ob nicht U. seine Wiedergutmachungsverpflichtung freiwillig abzulösen bereit wäre, und es wurde eine Summe von 550 Ml. GK. als eine solche bezeichnet, mit der sich die Gläubigermächte allenfalls zufrieden geben würden.

Eine erste — wenngleich nur provisorische — Lösung hatte die Frage der von U. zu leistenden Reparationen gefunden, als zur Sanierung der durch die Inflation zerrütteten ung. Finanzen, die als eine europäische wirtschaftliche Notwendigkeit angesehen wurde, unter der Ägide des Völkerbundes eine Anleihe aufgenommen werden mußte. Begreiflicherweise war an die Aufnahme einer solchen Anleihe nicht zu denken, solange die Möglichkeit bestand, daß man auf Grund des Friedensvertrages plötzlich ungeheure Summen von U. einfordern könne und solange sich alle die Pfänder, welche U. für eine solche Anleihe darboten konnte,

in der Hand der Reparationskommission befanden. Im J. 1924 ist somit bezüglich der Wiedergutmachungen, die U. zu zahlen hatte, eine Vereinbarung zustande gekommen, welche diese Frage provisorisch regelte, u. zw. für die Dauer von 20 Jahren, also bis 1943, da auch die Völkerbundanleihe in 20 Jahren zu amortisieren war. Nach dieser Vereinbarung hatte U. in dem erwähnten Zeitraum unter dem Titel der Wiedergutmachung jährlich eine Summe von 10 Ml. GK. zu bezahlen.

#### Biens Cédés.

Überdies sollte der Gegenwert der staatlichen Güter, die sich auf den von U. losgetrennten Gebieten befunden hatten (Biens Cédés) im Sinne des Friedensvertrages (Art. 173) U. auf Reparationskonto gutgeschrieben werden. Da jedoch U. im Sinne des Friedensvertrages einerseits zu größeren Zahlungen verpflichtet war, als es tatsächlich leisten konnte, so daß die Grenze seiner Zahlungen einzig und allein von seiner Zahlungsfähigkeit bestimmt war, und da andererseits U. auch schwer beweisen konnte, daß der Verzicht auf den Gegenwert des in den abgetretenen Gebieten liegenden Staatseigentums seine Zahlungsfähigkeit überschreiten würde, so war von vornherein damit zu rechnen, daß der Wert dieser Güter bei der Bemessung der von U. zu zahlenden Wiedergutmachungssumme keine wesentliche Rolle spielen, bzw. die Höhe des Wertes dieser Güter nicht entscheidend dafür sein werde, ob U. mehr oder weniger Wiedergutmachungslasten tragen werde müssen.

Der Wert der staatlichen Güter auf den von U. losgetrennten Gebieten wurde von der ung. Regierung einerseits und von der Wiedergutmachungskommission andererseits verschieden geschätzt. Infolgedessen ist es nicht möglich, eine klare Antwort auf die Frage zu geben, welche Summe U. unter diesem Titel an Reparationen bezahlt hat.

Die ung. Regierung hat schon 1922 der Wiedergutmachungskommission jene Werte angemeldet, welche U. auf Grund der angeführten Artikel auf Reparationskonto gutzuschreiben wären, welche daher die Reparationsverpflichtung U.s herabmindern. Die hier in Betracht kommenden Güter zerfallen in vier Gruppen. Es sind dies:

1. die eigentlichen ung. Staatsgüter;
2. der quotenmäßige Anteil U.s an dem ehemaligen gemeinsamen, besonders militärischen Besitz der österr.-ung. Monarchie;
3. der quotenmäßige Anteil U.s an Werte der dem Hof gehörigen Güter auf den von Österreich losgetrennten Gebieten und
4. der quotenmäßige Anteil U.s an dem Werte der auf dem Gebiete Bosniens und der Herzegowina gelegenen staatlichen Güter.

Die Bewertung dieser Güter wurde von der Reparationskommission einem besonderen Ausschuß, dem Comité des Biens Cédés, übertragen,

der im Laufe seiner Verhandlungen auch die Sachverständigen der ung. Regierung anhörte.

Die ung. Regierung hatte diese Güter ursprünglich folgendermaßen bewertet:

1. Eigentliche ung. Staatsgüter .....	9 253	Ml. GK..
2. Quotenmäßiger Anteil an den öst. Hofgütern ....	162	„ „
3. Quotenmäßiger Anteil an den militärischen Immobilien und Mobilien .....	3 203	„ „
4. Quotenmäßiger Anteil an den bosnischen Gütern ..	945	„ „
	<u>13 563</u>	Ml. GK.

In der Bewertung des Comité des Biens Cédés wurden diese Berechnungen bedeutend reduziert. Die *Mehrheit des Comités*, d. h. sein englisches und französisches Mitglied, bewerteten die in Rede stehenden Güter folgendermaßen:

1. Ungar. Staatsgüter .....	2 480	„ GK.
2. Hofgüter .....	57	„ „
3. Militärische Güter .....	341	„ „
4. Bosnische Güter .....	226	„ „
	<u>3 104</u>	Ml. GK.

Das *italienische* Mitglied des Comités stellte die folgende Bewertung auf:

1. Ung. Staatsgüter .....	2 962	Ml. GK.
2. Hofgüter .....	79	„ „
3. Militärische Güter .....	518	„ „
4. Bosnische Güter .....	393	„ „
	<u>3 952</u>	Ml. GK.

Die Bewertung des in das Comité entsendeten gemeinsamen *Vertreters der Nachfolgestaaten* lautete folgendermaßen:

1. Ung. Staatsgüter .....	1 012	Ml. GK.
2. Hofgüter .....	55	„ „
3. Militärische Güter .....	269	„ „
4. Bosnische Güter .....	152	„ „
	<u>1 488</u>	Ml. GK.

Die ung. Regierung hielt alle diese Bewertungen für zu niedrig und brachte daher die Angelegenheit vom Comité des Biens Cédés abermals vor die Reparationskommission. In ihrer *Contestation* verlangte die ung. Regierung die folgende Bewertung der auf den abgetretenen Gebieten gelegenen Güter:

1. Ung. Staatsgüter .....	5 591	Ml. GK.
2. Hofgüter .....	79	„ „
3. Militärische Güter .....	770	„ „
4. Bosnische Güter .....	572	„ „

Zusammen: 7 012 Ml. GK.

Da das Comité seiner Schätzung den 1914er Wert der Goldkrone zugrunde gelegt hatte, dieser Wert aber später zurückgegangen war, u. zw. um etwa 50%, verlangte die ung. Regierung eine 50%ige Erhöhung der unter 1. und 3. aufgezählten Werte. Demzufolge wäre der Gesamtwert der auf den abgetretenen Gebieten gelegenen Güter nach der ung. Schätzung mit 9542 Ml. GK. zu bemessen gewesen. Diese Kontestation der ung. Regierung wurde von der Reparationskommission niemals verhandelt.

### Spezielle Verpflichtungen.

Außer der allgemeinen Wiedergutmachungsverpflichtung mußte U. auf Grund des Friedensvertrages auch eine Reihe von besonderen Verpflichtungen (*créances spéciales*) übernehmen. Nach einer Zusammenstellung, welche die ung. Regierung dem Motivenbericht zu dem Gesetzentwurf über die Inartikulierung der Haager bzw. Pariser Abmachungen beigefügt hat, waren die wichtigsten dieser Forderungen die folgenden:

1. Die auf dem Artikel 181 des Vertrages von Trianon beruhenden Forderungen, laut deren von U. der Ersatz jener Beträge gefordert werden konnte, die für die in U. verwendeten Besetzungstruppen verausgabt worden sind.

2. Jene Forderungen, die einzelne Staaten auf Grund des Artikels 147 des Vertrages von Trianon unter dem Titel Kosten der Rückbeförderung der ung. Kriegsgefangenen und Internierten erhoben haben.

3. Jene Forderungen, die Jugoslawien U. gegenüber erhob, weil jene Kohlenmengen, die U. diesem Staate zu liefern hatte (VIII. Teil des Vertrages von Trianon, Annex V, § 1) nicht zur Gänze abgeliefert worden sind.

4. Jene Forderungen, die Griechenland U. gegenüber auf Grund des Friedensvertrages (Teil VIII, Annex III, § 5) erhob, indem es den Ersatz jener Schäden verlangte, die seine Stromschiffahrt erlitten hatte.

5. Jene Forderungen, welche die Nachfolgestaaten auf Grund des Art. 301 des Vertrages von Trianon wegen der nachträglichen Ausfolgung von Eisenbahnmaterial für die auf den ihnen abgetretenen Gebieten gelegenen Eisenbahnlinien U. gegenüber erhoben.

6. Jene Forderungen, welche die Czecho-Slowakei gegenüber zum Ersatz jener Schäden erhoben hatte, die dem czecho-slowakischen Staat im Laufe der von den Organen der ung. Räterepublik i. J. 1919 in der

gegenwärtigen Czecho-Slowakei geführten Kriegsoperationen zugefügt worden sind.

7. Jene Forderung, welche Rumänien auf Grund des Art. 193 des Vertrages von Trianon in Zusammenhang mit der Außerkraftsetzung des Bukarester Friedens erhob.

8. Jene Forderungen, welche die Nachfolgestaaten auf Grund der Art. 249 und 256 des Vertrages von Trianon erhoben und welche die Teilung gewisser Fonds und Stiftungen, ferner des Vermögens von Kommunitäten und moralischen Körperschaften betreffen, sowie auch die auf Grund des Artikels 258 erhobenen Forderungen wegen Teilung verschiedener Pensionsfonds und Pensionskassen.

9. Die sogenannten administrativen Schulden, d. h. der auf U. entfallende Teil der noch unbeglichenen Schulden der zur Zeit der Monarchie bestandenen gemeinsamen Ministerien für die von ihnen gemachten Bestellungen.

10. Ersatz jener Schäden, welche die Organe der ehemaligen ung. Räteregierung bei ihrem bewaffneten Vordringen in das Gebiet der gegenwärtigen Czecho-Slowakei czecho-slowakischen Staatsbürgern, also Privatpersonen, zugefügt haben.

11. Die während des Krieges dem Deutschen Reiche gegenüber entstandenen Schulden U.'s im Betrage von 1.5 Milliarden Mark, welche Deutschland auf Grund des Artikels 261 des Vertrages von Versailles den Gläubigerstaaten abtreten mußte und welche von den Gläubigermächten auf Grund des Alinea 4 des Art. 193, sowie des Art. 197 des Vertrages von Trianon geltend gemacht werden konnten.

#### Die sogenannten Optantenforderungen.

Einen ganz verschiedenen Charakter haben die sogenannten Optantenforderungen. Hier handelt es sich nicht um Forderungen der Gläubigerstaaten an den ungarischen Staat, sondern um Forderungen, welche ungarische Staatsbürger den zu den Gläubigerstaaten gehörigen Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns gegenüber erhoben haben. Trotzdem mußten auf Wunsch der Gläubigermächte diese Forderungen in den Komplex jener Fragen einbezogen werden, welcher in den Haager, bzw. Pariser Abmachungen geregelt wurden.

Der Vertrag von Trianon hat im Art. 63 jenen Personen, die infolge der eingetretenen Gebietsveränderungen ihre ung. Staatsbürgerschaft mit einer neuen Staatsbürgerschaft zu vertauschen hatten, das Recht gegeben, binnen einer Frist von einem Jahre für die Staatsbürgerschaft in jenem Lande zu optieren, in welchem sie früher das Zuständigkeitsrecht besaßen. Von diesem Recht haben zahlreiche Personen — hauptsächlich solche magyarischen Blutes — tatsächlich Gebrauch gemacht. Statt rumänische, czecho-slowakische oder jugo-

slawische Staatsbürger zu werden, sind sie auf Grund der von ihnen ausgeübten Option ung. Staatsbürger geblieben. Derselbe Artikel 63 sagt ferner, daß diejenigen, die das Optionsrecht ausgeübt haben, verpflichtet seien, ihren Wohnsitz in jenen Staat zu verlegen, für welchen sie optiert haben, doch *seien sie berechtigt, jene Immobilien zu behalten, die sie auf dem Gebiete jenes Staates besitzen, auf dessen Gebiet sie vor der Option gewohnt haben.* Die Nachfolgestaaten haben nun dieses letztere Recht nicht respektiert und im Rahmen der sog. Agrarreformen, welche sie nach dem Zusammenbruch durchführten, auch den Immobiliarsbesitz der Optanten zum großen Teile enteignet. Nun enthält aber ein anderer Artikel des Friedensvertrages — Art. 250 — die Bestimmung, daß die auf dem Gebiet der ehemaligen öst.-ung. Monarchie gelegenen Güter, Rechte und Interessen ung. Staatsbürger oder von ung. Staatsbürgern kontrollierter Unternehmungen nicht der Konfiszierung oder Liquidierung unterliegen, daß sie frei von jeder zwischen dem 3. November 1918 und dem Inkrafttreten des Friedensvertrages getroffenen, eine Enteignung, Zwangsverwaltung oder Sperre anordnenden Verfügung in jenem Zustand zurückzugeben seien, in welchem sie sich vor Anwendung der in Rede stehenden Verfügungen befunden haben und daß *Beschwerden, die auf Grund dieses Artikels von ung. Staatsbürgern eventuell erhoben werden, von dem im Art. 239 statuierten Gemischten Schiedsgericht abzuurteilen seien.* Unter Berufung auf diesen Art. 250 haben jene Personen, die auf Grund des ihnen eingeräumten Optionsrechtes die ung. Staatsbürgerschaft erworben hatten, deren Immobiliarsbesitz aber entgegen der angeführten Bestimmung des Art. 63 ganz oder zum Teil enteignet worden ist, bei dem Gemischten Schiedsgericht Beschwerde erhoben. Das Verfahren wurde auch eingeleitet, bevor es aber zur Urteilsfällung kam, zog Rumänien — gegen das sich die meisten Beschwerden richteten — seinen eigenen Schiedsrichter zurück, so daß das Schiedsgericht nicht zusammentreten konnte. Offenbar wollte Rumänien durch dieses Manöver ein ihm ungünstiges Urteil, mit dem gerechnet werden mußte, verhindern.

Nun enthält jedoch der Art. 239 auch für diesen Fall eine Bestimmung. Er besagt nämlich, daß in diesem Falle die Regierung jenes Staates, dessen Schiedsrichter ausgetreten ist oder auf sein Amt verzichtet hat, einen neuen Schiedsrichter zu nominieren habe, wenn sie aber das nicht tue, dann *sei der Völkerbundrat berechtigt, den fehlenden Schiedsrichter zu bestellen.* Im Sinne des Vertrages wäre dies das zu befolgende Vorgehen gewesen und U. hat denn auch den Völkerbundrat wiederholt ersucht, seiner erwähnten Verpflichtung nachzukommen und den fehlenden Schiedsrichter zu ernennen. Der Völkerbundrat hat sich dieser Pflicht immer entzogen und hat schließlich die beiden Teile — U. und Rumänien — aufgefordert, im Interesse der Schaffung

eines Kompromisses *in Verhandlungen miteinander einzutreten*. Diese Verhandlungen haben auch stattgefunden, jedoch zu keinem definitiven Ergebnis geführt. Rumänischerseits wurde als Entschädigung für die Optanten eine Summe von 100 Ml. Goldlei angeboten, doch sollte diese Summe nicht bar bezahlt, sondern sukzessive, u. zw. zum großen Teil in Form von Sachlieferungen bezahlt werden. U. wollte sich weder mit der Höhe des Betrages der Entschädigungssumme, noch besonders bezüglich der Zahlungsmodalitäten mit dem rumänischen Vorschlag abfinden. In diesem Stadium der Angelegenheit setzten die Gläubigermächte es durch, daß auch diese Frage innerhalb des Komplexes der im Haag und in Paris zur Verhandlung gestandenen Angelegenheiten geregelt werde. Das war natürlich ein Akt der Willkür, denn den eigentlichen Gegenstand der Haager Verhandlungen bildete die Regelung der dem *ung. Staat* gegenüber bestehenden Forderungen, im Falle der Optanten dagegen handelte es sich um Forderungen, die *ung. Privatpersonen* anderen Staaten gegenüber zu erheben hatten und es läßt sich keinerlei einwandfreie juristische Grundlage für die Verkopplung der beiden Fragengruppen finden. Trotzdem mußte die ung. Regierung nachgeben. Sie tat es, wie der erwähnte Motivenbericht zu dem die Haager und Pariser Abmachungen inartikulierenden Gesetzentwurf mitteilt, nur »nach langem Widerstand« und nur, weil sie dieser Forderung nicht Widerstand leisten konnte, ohne mit einer solchen Haltung »ernstere finanzielle und außenpolitische Nachteile« heraufzubeschwören.

Um welche Werte es sich in diesem Streit handelte, geht aus einer Denkschrift hervor, welche die ung. Regierung der im Haag stattgefundenen Konferenz unterbreitet hat. Demnach hat *Rumänien* von dem Grundbesitz der Optanten 578 556 Kj. enteignet und nur 50 259 Kj. in ihrem Besitze belassen. Als Entschädigung für die enteigneten Güter verlangte die ung. Regierung einen Betrag von 130 Ml. GK., also 225 GK. für jedes Kastraljoch. In Jugoslawien wurden annähernd 150 000 Kj. enteignet, als Entschädigung dafür wurden 80 Ml. GK. beansprucht, also etwa 500 GK. pro Kj. Der höhere Durchschnittspreis erklärt sich hier daraus, daß es sich in Jugoslawien durchwegs um ausgezeichneten Boden handelt. Was die Czecho-Slowakei betrifft, so wurde hier die Agrarreform in zwei Etappen durchgeführt: erst wurden die Güter beschlagnahmt, und dann erst, zu einem späteren Zeitpunkt, wurde ein Teil der beschlagnahmten Güter enteignet, der andere Teil den früheren Besitzern zurückgegeben. Diese Aktion ist aber noch nicht abgeschlossen. Die Beschlagnahme erstreckte sich auf rund 500 000 Kj., wovon 50—75% als schon enteignet galten. Wenn die restlichen 50—25% den Eigentümern zurückgegeben werden, so würde zur Entschädigung der Grundbesitzer eine Summe von etwa 100 Ml. GK. erforderlich sein, was einem Durchschnittswert von 292 GK. entspricht. In den Verein-

barungen, die im Haag und in Paris tatsächlich zustandegekommen sind, wurden diese Forderungen wesentlich herabgesetzt.

### Die Abmachungen von Haag und von Paris über die Wiedergutmachungen.

In den Abmachungen vom Haag und von Paris wurde die Frage der von U. zu leistenden Wiedergutmachungen mit der Frage der anderen Verpflichtungen, die U. auf Grund des Friedensertrages zu leisten hatte, zusammengezogen. Art. 1 der ersten finanziellen Abmachung spricht aus, daß U. »zur vollständigen und endgültigen Begleichung jener Lasten, die ihm auf Grund des Vertrages von Trianon zufallen«, seine Verpflichtung, die von der Reparationskommission am 21. Februar 1924 vorgeschriebenen Zahlungen (10 Ml. GK. durch 20 Jahre) zu leisten, neu bekräftigt und sich verpflichtet, außerdem zur Begleichung der anderen, speziellen Forderungen, die U. gegenüber auf Grund des Friedensvertrages bestehen, in den Jahren 1944—1966 einen Betrag von jährlich 13,5 Ml. GK. zu zahlen. Art. 6 erklärt, daß damit das über alle Einkünfte U.s auf Grund des Art. 180 des Vertrages von Trianon verhängte Generalpfandrecht definitiv außer Kraft trete. Nach Art. 11 hören die Beziehungen zwischen U. und der Reparationskommission auf und ebenso wird die bei der Aufnahme der Völkerbundanleihe eingesetzte finanzielle Kontrollkommission des Völkerbundes ihre Tätigkeit einstellen (Art. 12). Im Art. 9 verpflichten sich die Gläubigermächte, von ihren Rechten, das Eigentum, die Rechte und Interessen der ung. Staatsbürger und der von ihnen kontrollierten Gesellschaften zurückzubehalten oder zu liquidieren, in Zukunft keinen Gebrauch mehr zu machen.

Aus diesen Bestimmungen geht hervor, daß bei der Feststellung der Verpflichtungen U.s eine Formulierung gewählt wurde, derzufolge U. unter dem Titel der Wiedergutmachungen nach d. J. 1943 nichts mehr zu zahlen haben werde, so daß die Wiedergutmachungsverpflichtung U.s mit der Zahlung jener zwanzig Jahresraten im Betrag von je 10 Ml. GK., zu welcher sich U. schon bei Aufnahme der Völkerbundanleihe verpflichtet hat, von denen die letzte 1943 zu entrichten sein wird, endgültig erlischt. Was U. nach Ablauf dieser zwanzig Jahre, also von 1944 angefangen, 23 Jahre hindurch, demnach bis 1966 zu zahlen haben wird, sind keine Wiedergutmachungsverpflichtungen, sondern Zahlungen zur Tilgung der oben eingehend geschilderten *créances spéciales*.

Durch Übernahme der Verpflichtung zur Zahlung von 23 Jahresraten im Betrage von je 13,5 Ml. GK., erlangt U. seine vollständige finanzielle Souveränität wieder. Es befreit sich durch diese Zahlungen definitiv sowohl von jenen Verpflichtungen, die dem Lande gegenüber

unter dem Titel der Wiedergutmachungen (Art. 161—174 des Vertrages von Trianon) erhoben werden können, als auch von jenen speziellen Verpflichtungen (*créances spéciales*), die es auf Grund des Friedensvertrages, der Waffenstillstandsverträge und einzelner sonstiger Abmachungen übernehmen mußte und die oben eingehend aufgezählt sind.

Immerhin gibt es noch gewisse Zahlungen, die durch den Betrag von 10 Ml. GK., den U. bis 1943, und durch den Betrag von 13,5 Ml. GK., den es in den Jahren 1944—1966 jährlich zu leisten haben wird, nicht gedeckt erscheinen. Diese Zahlungen sind im Art. 2 des ersten (finanziellen) Abkommens aufgezählt. Sie ergeben sich aus folgenden Verpflichtungen:

1. Aus den Verpflichtungen bezüglich der ung. staatlichen Vorkriegsschulden, so wie sie im Frieden von Trianon festgelegt wurden und seither den Gegenstand eines besonderen Abkommens zwischen U. und seinen Gläubigern (Innsbrucker Abkommen) gebildet haben. (Derzeit wird über die Revision dieses Abkommens verhandelt, doch werden diese Verhandlungen auf den Herbst vertagt.)

2. Aus den sog. Clearing-Abmachungen, welche daraus entstanden sind, daß die den Gläubigerstaaten gegenüber bestandenen Verbindlichkeiten einerseits und Forderungen andererseits gegenseitig abgerechnet wurden, so daß U. nur den sich nach der Abrechnung zu seinen Lasten ergebenden Saldo zu decken hatte.

3. Aus den Urteilen, die eine Schadenersatzpflicht des ung. Staates gegen die Bürger solcher Staaten statuierten, mit denen ein Clearing-Abkommen nicht besteht. Solche Verpflichtungen bestehen derzeit gegenüber Kanada (3,4 Ml. GK.), gegenüber der Czecho-Slowakei (1 Ml. GK.) und gegenüber Rumänien (100 000 GK.). In den noch unentschiedenen Prozessen wird auf Schadenersatz in der Höhe von 20 Ml. GK. geklagt; der Betrag, zu dessen Zahlung U. verhalten werden wird, wird jedoch voraussichtlich wesentlich geringer sein.

Die in diese drei Gruppen fallenden Zahlungen sind jedoch nicht sofort zu leisten, sondern erst vom J. 1944 angefangen in fünf Jahresraten. Bis dahin werden diese, den ung. Staat belastenden Zahlungen mit 3% verzinst. Die ung. Regierung schätzt den Betrag, den sie von 1944 angefangen fünf Jahre hindurch alljährlich zu zahlen haben wird, um den hier erwähnten Verpflichtungen zu entsprechen, auf höchstens 3,5 Ml. GK.

Von den Forderungen U.s an ausländische Staaten werden durch die getroffenen Abmachungen diejenigen nicht berührt, die U. zur Ausfolgung des quotenmäßigen Anteils an dem früher gemeinsamen Eigentum der österreichischen Regierung gegenüber erhebt. Diese Streitfragen sollen einer selbständigen schiedsgerichtlichen Lösung zugeführt werden.

### Die Abmachungen über die Optantenforderungen.

Einen breiten Raum nimmt in den Haager, bzw. Pariser Abmachungen die in bezug auf die Optantenforderungen (der Vertrag selbst spricht von den »mit den Agrarreformen zusammenhängenden Prozessen«) erzielte Vereinbarung ein. Die hierauf bezüglichen Abmachungen sind in drei Verträgen niedergelegt, während alle anderen finanziellen Fragen in einem einzigen Vertrag geregelt wurden. Von diesen drei Verträgen bezieht sich der erste (im Gesamtkomplex der Haag-Pariser Abmachungen der zweite) auf die »Regelung der die Agrarreformen und die Gemischten Schiedsgerichte betreffenden Fragen«, der zweite (Abkommen 3) auf die Schaffung eines Agrarfonds (Fond A) und der vierte auf die Schaffung eines Spezialfonds (Fond B). Der letzte Vertrag ist zwischen Frankreich, Großbritannien, Italien, der Czecho-Slowakei und Rumänien zustande gekommen. — U. gehört nicht zu seinen Kontrahenten, er wurde dem ung. Reichstag auch nur zu Informationszwecken mitgeteilt.

Zum leichteren Verständnis dieser Abmachungen ist vorauszuschicken, daß bei ihrem Abschluß drei wichtige Gesichtspunkte dominierten.

Der erste dieser Gesichtspunkte war, daß die Rechtsfrage, über die zwischen U. einerseits und den Nachfolgestaaten andererseits gestritten wurde, in den Vereinbarungen nicht berührt werde, daß also sowohl die formelle Frage, ob die Gemischten Schiedsgerichte zur Entscheidung dieser Angelegenheiten kompetent sind oder nicht, als auch die materielle Frage, ob die Nachfolgestaaten angesichts der zum Schutze der Eigentumsrechte der Optanten in den Friedensvertrag von Trianon aufgenommenen Bestimmungen berechtigt gewesen seien, dieses Eigentum unter dem Vorwand einer allgemeinen inneren Agrarreform anzutasten, offen geblieben sind. Man hat lediglich versucht, einvernehmlich festzustellen, welche Entschädigung die Optanten für die ihnen weggenommenen und enteigneten Liegenschaften erhalten sollen, um den Optantenstreit aus der Welt zu schaffen, und das ist auch gelungen. Die Rechtsfrage wurde solchermaßen in eine finanzielle Frage verwandelt.

Der zweite Gesichtspunkt, der in den Abmachungen zur Geltung kam, war der, daß die Agrarprozesse von den sog. Optanten in Zukunft nicht mehr gegen die Nachfolgestaaten selbst geführt werden sollen, sondern gegen eine, zu diesem Zwecke geschaffene besondere Rechtsperson. Als solche wurde der im Sinne der Verträge geschaffene Agrarfonds (Fond A) bezeichnet. Alle Prozesse, die in Zukunft auftauchen, werden sich gegen diesen Fond richten und dieser Fond wird für die Bezahlung der Entschädigungen zu sorgen haben. Vom Zweck dieser Konstruktion wird noch die Rede sein.

Der dritte Gesichtspunkt, auf den besonders von ungarischer Seite Gewicht gelegt wurde, war der, daß die Bestimmung des Artikels 250, wonach die im Zusammenhang mit dem Friedensvertrag auftauchenden privatrechtlichen Fragen von finanzieller Bedeutung von den Gemischten Gerichten zu entscheiden sind, unberührt bleibe. Was die Agrarprozesse betrifft, so hat bezüglich dieser der Art. 250 des Vertrages von Trianon seine Bedeutung nahezu ganz verloren, weil ja diese Fragen ohne Inanspruchnahme eines Gemischten Schiedsgerichtes ausgetragen wurden. Immerhin lassen sich noch vereinzelt Ausnahmefälle denken, in denen der eine oder der andere Agrarprozeß noch vor ein Schiedsgericht gelangen kann. Es gibt jedoch auch von den Agrarprozessen abgesehen eine ganze Reihe von privatrechtlichen Forderungen von finanzieller Bedeutung, die auf anderen Artikeln des Vertrags von Trianon beruhen und auf welche der Art. 250 angewendet werden kann (Forderungen von Aktiengesellschaften, Eisenbahnen, Kirchen, Erzherzogen usw.). Bezüglich dieser Forderungen konnten die Nachfolgestaaten allerdings nie die Einwendung erheben, die sie in bezug auf die Optantenforderungen erhoben haben, daß nämlich im Falle von allgemeinen Maßregeln, welche, gleich der Agrarreform, für das ganze Land gelten, einzelne beschränkende Bestimmungen, wie sie im Vertrage von Trianon enthalten sind nicht die Wirkung haben können, diese Reformen aufzuheben oder einzuschränken, es wäre aber immerhin möglich gewesen, daß die Regierungen der Nachfolgestaaten auch in bezug auf diese Prozesse Schwierigkeiten gemacht hätten, und zwar selbst nach Erledigung der eigentlich strittigen Optantenfragen. Aus diesem Grunde wollte die ung. Regierung in dieser Hinsicht Klarheit schaffen, was auch gelungen ist.

Das Abkommen erstreckt sich auf alle Agrarprozesse, die den drei Nachfolgestaaten (Czecho-Slowakei, Jugoslawien, Rumänien) gegenüber am 20. Januar 1930 bereits eingeleitet waren. Dazu kommen jedoch noch einige Fälle, die ebenfalls im Sinne dieses Abkommens entschädigt werden sollten. Das ist vor allem in der Czecho-Slowakei nötig gewesen, wo die Agrarreform noch nicht durchgeführt ist, wo es also Fälle gibt, in welchen der Anlaß zur Einleitung eines Prozesses erst gegeben sein wird, wenn die Czecho-Slowakei im weiteren Verlauf der Agrarreform neue Enteignungen vornehmen, bzw. heute nur beschlagnahmte Güter in enteignete Güter verwandeln würde. Die Namen derjenigen, die im Falle solcher Enteignungen das Recht haben sollten, im Sinne des Abkommens Entschädigungsansprüche zu stellen, wurden in eine Liste zusammengefaßt, die 146 Namen enthält. Allerdings sollen gegebenenfalls auch solche Personen Schadenersatzansprüche stellen können, die in der Liste nicht genannt sind, doch stellen sich die Entschädigungen bei der ersten Gruppe etwas höher. Auch in Jugoslawien

mußte mit dem Entstehen neuer Agrarprozesse gerechnet werden. In diesem Lande wurde nämlich die Agrarreform nur auf Grund von Regierungsverordnungen durchgeführt, es ist also möglich, daß ein später zu schaffendes Gesetz die Agrarreform weiter ausdehnt, und daß daraus neue Prozesse entstehen werden. Sofern sich diese auf solche Liegenschaften beziehen, bezüglich welcher schon vor dem 20. Januar 1930 irgendwelche einschränkende Verfügungen getroffen worden sind, werden diese Fälle im Rahmen der Haager und Pariser Abmachungen erledigt, in allen anderen Fällen, falls solche auftauchen sollten, würde der Art. 250 des Friedensvertrages anzuwenden sein. Im Verhältnis zu Rumänien werden alle jene Prozesse im Rahmen des Abkommens zu erledigen sein, die wegen einer vor dem 20. Januar 1930 vorgenommenen Enteignung eingeleitet werden, auch wenn die Prozeßerhebung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen sollte. Da jedoch die rumänische Agrarreform schon seit geraumer Zeit abgeschlossen ist, bedeutet diese Bestimmung keine wesentliche Abweichung von der Regel, daß alle jene Prozesse, die am 20. Januar 1930 bereits eingeleitet waren, im Rahmen des Haag-Pariser Abkommens zu erledigen seien, d. h. die zu leistende Entschädigung fällt zu Lasten des Agrarfonds.

Was nun diesen *Agrarfonds* (Fonds A) betrifft, so wurde mit seiner Schaffung, die auf italienische Initiative erfolgte, ein doppelter Zweck verfolgt. Vor allem wollte man auf diesem Wege die Empfindlichkeit der Nachfolgestaaten schonen, welche immer den Standpunkt vertreten hatten, daß die Einleitung von Prozessen wegen einer allgemeinen Reform, die sie durchzuführen für nötig hielten, sich mit ihrer Souveränität nicht vereinbaren lasse. Dann aber sollte mit der Kreierung dieses Fonds eine Möglichkeit geschaffen werden, um für die Entschädigung der Optanten allenfalls auch solche Mittel bereitzustellen, welche nicht von den Nachfolgestaaten, gegen die sich die Prozesse richten, sondern aus anderen Quellen herrühren.

Nachdem festgestellt wurde, daß die Entschädigungssumme, welche die Optanten erhalten sollen, in der Czecho-Slowakei 226, in Jugoslawien 387 und in Rumänien 174 GK. pro Kj. betragen soll (die ursprünglich verlangten Entschädigungen wurden also herabgesetzt), wurde annähernd berechnet, daß zur Deckung der Entschädigungsansprüche ein Fonds von 219,5 Ml. GK. erforderlich sein werde. Dieser Betrag kann sich als zu hoch erweisen, falls im weiteren Verlauf der Agrarreformen weniger enteignet werden sollte, als bei Aufstellung dieser Berechnung angenommen wurde, in diesem Falle werden die sich eventuell ergebenden Ersparnisse jenem Fonds B zugeführt, von dem später die Rede sein wird. Er kann sich aber auch als zu niedrig erweisen, wenn neue Prozesse in größerer Zahl auftauchen sollten und in

diesem Falle müßten die Entschädigungssummen, welche die Optanten erhalten, entsprechend reduziert werden.

In den Fonds wurden verschiedene Beträge verwiesen. Zunächst jene Beträge, welche die Nachfolgestaaten auf Grund ihrer eigenen Gesetze für die Enteignung der Liegenschaften zu bezahlen hatten. Des weiteren haben die Gläubigermächte auf gewisse Beträge verzichtet, die sie auf Grund der Friedensverträge beanspruchen konnten, um diese Summen zur Lösung der Optantenfrage dem Agrarfonds zuzuweisen. Dann wurde ein Teil jener Summe, welche U. auf Grund der bei Abschluß der Völkerbundanleihe getroffenen Abmachungen zur Tilgung seiner Wiedergutmachungsverpflichtung bis 1943 alljährlich zu entrichten hat, in den Agrarfonds überwiesen und desgleichen ein Teil jener Beträge, die U. auf Grund des Haag-Pariser Abkommens von 1944 bis 1966 zur Tilgung seiner aus dem Friedensvertrag fließenden speziellen Verpflichtungen (*créances spéciales*) zu bezahlen haben wird. Endlich haben die Großmächte — Frankreich, Großbritannien und Italien — noch zu Lasten ihrer inneren Einkünfte gewisse Summen zur Dotierung des Agrarfonds zur Verfügung gestellt.

Die Einzahlungen in den Agrarfonds werden ratenweise — bis zum Jahr 1966 — einlaufen. Wenn der Wert dieser Einzahlungen, unter Zugrundelegung eines Zinsfußes von 4%, für den 1. Januar 1933 berechnet wird, an welchem Tage der Fonds die Zahlungen beginnt, dann erhält man das folgende Bild von den Einzahlungen, die aus den verschiedenen Quellen in den Fonds fließen werden:

	Wert am 1. Jan. 1933	Anteil in ‰-en
Aus den ung. Reparationszahlungen . . . . .	9 576 038 GK	4,363
Aus den ung. Zahlungen zur Tilgung der <i>créances spéciales</i> nach 1943 . . . . .	58 973 322 „	26,866
Aus den bulgarischen Reparationszahlungen wurden abgetreten . . . . .	9 482 656 „	4,320
Annuitäten der drei Großmächte . . . . .	67 267 984 „	30,646
Einzahlung Rumäniens, entsprechend der nach seinen Gesetzen berechneten Entschädigungspflicht . . . . .	12 500 000 „	5,695
Einzahlung Jugoslawiens, ebenso . . . . .	25 000 000 „	11,390
Einzahlung der Czecho-Slowakei, ebenso . . .	36 700 000 „	16,720
	<hr/>	
	219 500 000 „	100%

Eben mit Rücksicht darauf, daß die Einkünfte des Agrarfonds nur sukzessive — bis 1966 — einlaufen werden, mußte die Ausgabe von Obligationen ins Auge gefaßt werden, damit die Entschädigungsansprüche mobilisiert werden können. Die Tilgung der Obligationen wird von 1944 angefangen in solcher Weise vorgenommen, daß bis

1966 die Zahlungen für Zinsen und Amortisationen jährlich die gleiche Summe ausmachen. Die Verwaltung des Fonds wird sich in den Händen einer Kommission befinden, die aus vier Mitgliedern besteht. Ein Mitglied wird die ung. Regierung designieren, die drei anderen entweder vom Finanzkomitee des Völkerbundes oder von irgendeinem von den drei Großmächten, Frankreich, Großbritannien und Italien, zu bezeichnendem anderen Organ.

Der Vollständigkeit halber muß auch noch das Abkommen Nr. 4 erwähnt werden, das die Schaffung eines *Spezialfonds* in der Höhe von 100 Ml. GK. vorsieht, obgleich die ung. Regierung nicht als Kontrahent dieses Abkommens figuriert. Dieser Fonds soll dazu dienen, den Nachfolgestaaten — Czecho-Slowakei, Jugoslawien und Rumänien — die Tragung jener Lasten zu erleichtern, die für sie aus schiedsgerichtlichen Urteilen über jene Streitfragen erwachsen können, die nicht aus dem Agrarfonds gedeckt werden, sondern für welche auch weiter der Art. 250 des Vertrages von Trianon maßgebend sein wird. In diese Kategorie gehören die auf Grund verschiedener Artikel des Friedensvertrages bestehenden Forderungen der Kirchen, der industriellen und Handelsunternehmungen, der Eisenbahnen, der Erzherzoge usw. Die Forderungen, um die es sich hier handelt und bezüglich deren der Art. 250 in Kraft bleibt, übersteigen die Forderungen der Optanten sehr wesentlich, in den Prozessen, welche von den industriellen und Eisenbahngesellschaften angestrengt worden sind, handelt es sich beispielsweise allein um einen Schadenersatzanspruch in der Höhe von 500 Ml. GK.

Die Einzahlungen in diesen Fonds B fließen aus zwei Quellen. Zunächst haben die drei europäischen Großmächte — Großbritannien, Frankreich und Italien — die Verpflichtung übernommen, in diesen Fonds in der Zeit von 1931 bis 1943 jährlich 3 Ml. GK. einzuzahlen, u. zw. zahlt Frankreich und Italien je 40%, Großbritannien 20% dieser Summe. In der Zeit zwischen 1944 und 1966 aber werden in diesen Fonds jene 7,4 Ml. GK. jährlich überwiesen werden, die von dem zur Begleichung der Spezialforderungen geleisteten ung. Zahlungen nach Abzug der in den Agrarfonds (Fonds A) einfließenden Summe von 6,1 Ml. GK. übrig bleibt. Auch der aus diesen Einzahlungen entstehende Fonds soll durch Ausgabe von Obligationen mobilisiert werden.

#### Zusammenfassung.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß die ung. Regierung richtig gehandelt hat, als sie Gewicht darauf legte, ein Abkommen über die im Haag und in Paris geregelten Fragen zustandezubringen und damit die Gefahren, die sich aus dem unregulierten Zustand dieser Fragen in Hinblick auf die Bestimmungen der Friedensverträge unter Umständen er-

geben konnten, aus dem Wege zu räumen. Die öffentliche Meinung des Landes hat denn auch zu den Abmachungen ziemlich einmütig in diesem Sinne Stellung genommen.

Daraus folgt jedoch nicht, daß die Abkommen vom ung. Standpunkt aus als sehr befriedigend bezeichnet werden könnten. Die Regelung aller aufs den Friedensverträgen fließenden finanziellen Verbindlichkeiten war ja der eigentliche Zweck der Verhandlungen, ob die Abmachungen, die in dieser Hinsicht getroffen wurden, befriedigend sind oder nicht, hängt davon ab, ob für die Erreichung dieses Zweckes ein größerer oder ein geringerer Preis bezahlt werden mußte. Wenn es dem Operateur gelungen ist, ein krankes Glied zu entfernen, so ist damit noch nicht entschieden, ob er sich dieser Aufgabe mit Geschick erledigt hat oder nicht.

Im allgemeinen kann man wohl sagen, daß über das im Haag und in Paris erzielte Abkommen auch diejenigen nicht entzückt sind, die es abgeschlossen haben. Auch sie betrachten es nur als die *relativ* beste Lösung, die in Anbetracht der Gesamtlage, wie sie in den Haager und Pariser Verhandlungen bestand, zu erzielen war.

Die Kritik der Opposition reichte weiter. Sie ging davon aus, daß die Verquickung der Reparationsfrage mit der Optantenfrage eine stärkere Belastung U.s zur Folge hatte, als dies der Fall gewesen wäre, wenn U. die Optantenforderungen fallen gelassen hätte, daß in diesem Falle vielleicht sogar die Streichung aller Forderungen an U. durchzusetzen gewesen wäre, ebenso wie Österreich gegenüber alle Forderungen fallen gelassen wurden, so daß Öst. die Wiederherstellung seiner finanziellen Souveränität sozusagen unentgeltlich erhielt, während U. dafür 23 Jahresraten von je 13<sup>1/2</sup> Ml. GK. zu bezahlen haben wird. Es wurde sogar behauptet, daß U. ein diesbezügliches Angebot gestellt worden sei, doch erscheint diese Behauptung in einer von der ung. Regierung veröffentlichten, offiziellen, im *Pester Lloyd* erschienenen Darstellung der Aktenlage widerlegt.

Die Annahme, daß zwischen den Optantenforderungen und den Reparationszahlungen dennoch ein gewisser Zusammenhang besteht, findet besonders in dem Umstand Nahrung, daß nach dem Inhalt der Abmachungen, die ganze Summe, welche U. in der Zeit von 1944 bis 1966 zu bezahlen haben wird, jenen Fonds zufließt, aus welchen die auf Grund der Artikel 250 erhobenen Entschädigungsansprüche beglichen werden sollen, u. zw. jährlich 6,1 Millionen in den Fonds A und 7,4 Millionen in den Fonds B. Der Titel, unter welchem U. diese Beträge einzahlt, ist wohl ein anderer, ihre Verwendung dagegen hängt mit den auf Grund der Art. 250 geführten Prozessen auf engste zusammen. Man will daraus folgern, daß die Gläubigerstaaten, nachdem sie für den von

U. zu leistenden Betrag keine andere Verwendung hatten, als jene, die infolge der Prozesse auf Grund des Art. 250 notwendig wurden, in dem Falle, wenn durch das Fallenlassen der in Rede stehenden Ansprüche diese Verwendung nicht notwendig gewesen wäre, auch auf die Zahlungen U.s verzichtet hätten können, so wie Österreich gegenüber auf solche Zahlungen verzichtet wurde, weil Öst. keine analogen Forderungen erhoben hatte.

Diese Auffassung kann jedoch nicht als erwiesen gelten, denn es ist ganz gut möglich, daß die Gläubigerstaaten U. gegenüber auch in diesem Falle Zahlungen gefordert hätten, die dann eben anderen Zwecken zugewendet worden wären. Wurde doch auch Bulgarien gegenüber eine ansehnliche Reparationszahlung durchgesetzt, obgleich von Seiten dieses Staates ähnliche Forderungen, wie sie U. im Zusammenhang mit dem Art. 250 erhob, nicht bekanntgegeben wurden. Allerdings gab es mit Bulgarien bereits eine frühere freiwillige Abmachung über die von diesem Lande zu leistenden Reparationssummen — welche zu reduzieren man nicht für nötig fand — und auch die Gebietsverluste Bulgariens waren relativ gering im Vergleich mit jenen Gebietsverlusten, die in den Friedensverträgen U. auferlegt worden sind. Einwandfrei wird jedoch die Frage, wie sich das Ergebnis der Verhandlungen gestaltet haben würde, wenn die ung. Regierung auf die Optantenforderungen verzichtet hätte, niemals beantwortet werden können, weil es, um sie beantworten zu können, eben notwendig gewesen wäre, die Verhandlungen auf dieser Grundlage zu Ende zu führen. Das konnte natürlich nicht geschehen, da sie eben auf einer anderen Grundlage zu Ende geführt wurden.

Jedenfalls muß berücksichtigt werden, daß die Summen, welche ung. Staatsbürger zur Begleichung ihrer Schadenersatzansprüche erhalten werden, wesentlich höher sind, als die von U. an die Gläubigerstaaten geleisteten und von diesen in die Fonds A und B überwiesenen Beträge, da ja auch andere Zahlungen in diese Fonds einfließen und den Optanten zugute kommen. Der Verzicht U.s auf die restlose Geltendmachung aller mit dem Art. 250 zusammenhängenden Forderungen hätte weitaus höhere Forderungen von ungarischen Privatleuten und Korporationen preisgegeben, als von U. auf Grund der Abkommen von Haag und von Paris gezahlt werden müssen, wären doch in diesem Falle auch die Forderungen der industriellen, Handels- und Verkehrsunternehmungen, sowie die Kirchen und der Erzherzoge unbeglichen geblieben. Aber auch wenn der Verzicht sich nur auf die Optantenforderungen bezogen hätte, so hätte das zur Folge gehabt, daß U. die Optanten selbst zu befriedigen gehabt hätte und dann hätten zu diesem Zweck — wenn man eine Verminderung der den Optanten auf Grund dieser Abkommen zufallenden Entschädigungssummen nicht in Betracht zieht — weitaus größere Summen in das Budget eingestellt werden

müssen, als zur Zahlung der in den Abkommen vorgesehenen Annuitäten budgetmäßig zu verausgaben sein wird.

Wenn man diese Umstände berücksichtigt, dann wird man zu dem Ergebnis kommen, daß der Abschluß der Abmachungen vom Haag und von Paris nicht nur an sich zu begrüßen sei, weil zwei heikle und schwierige Fragenkomplexe damit aus der Welt geschafft wurden, sondern daß auch der Inhalt der Abmachungen, wenn auch nicht absolut günstig, so doch relativ — unter Berücksichtigung der gegebenen Lage — befriedigend sei.

## Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929<sup>1)</sup>.

Dr. Ulrich Scheuner, Privatdozent an der Universität Berlin, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Änderungen, die die zweite Bundes-Verfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929 für das österreichische Verfassungssystem gebracht hat, lassen die Fundamente unberührt, die die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 und die erste Bundes-Verfassungsnovelle vom 30. Juli 1925 gelegt haben. Sie nehmen aber eine Reihe wichtiger Umgestaltungen in der Staatsorganisation vor, die sich untereinander zu einem von einheitlichen politischen Richtlinien getragenen Reformwerk zusammenschließen. Die Novelle von 1929 ist nicht ein Ausbau der Verfassung, wie die Reform von 1925, sondern sie ist der Versuch, in das politische Gesamtsystem der Verfassung eine neue Richtung hereinzutragen, die durch Stärkung des Bundes gegenüber den Ländern und durch Hebung der Exekutive gegenüber dem Parlament der heute im österreichischen Staate herrschenden Mehrheit eine freiere Bahn für die Durchsetzung ihrer politischen Ziele eröffnen soll. Jede Verfassung ist der Ausdruck der den Staatskörper belebenden politischen Kräfte — in einer Demokratie also der Ausdruck der Parteikonstellation. Es spielen bei der jetzigen Reform gewiß auch sachliche Mängel des bisherigen Zustandes mit. Der eigentliche Antrieb kommt aber aus der tiefgreifenden Verschiebung des parteipolitischen Kräfteverhältnisses, die an der Stelle eines Gleichgewichts zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokraten, auf dem die Kompromisse der Verfassung von 1920 und der Novelle von 1925 beruhten, den ersteren durch die Heimwehrebewegung ein Übergewicht verschaffte. Hier liegt der Ausgangspunkt der Verfassungsreform. Um ihre Zielsetzung und ihre politische Tendenz zu verstehen,

<sup>1)</sup> In dieser Abhandlung sind folgende Abkürzungen gebraucht: BGBl. = Bundesgesetzblatt der Republik Österreich; BVerfG. = Bundesverfassungsgesetz; GZ. = Gerichtszeitung (Wien); J. Bl. = Juristische Blätter; ÖffRZ. = (Österreichische) Zeitschrift für öffentliches Recht; RV. = (Deutsche) Reichsverfassung; StGG. = Staatsgrundgesetz; ÜbgG. = Übergangsgesetz zum Bundes-Verfassungsgesetz in Fassung der Novelle vom 7. 12. 1929; ÜbgG. 1929 = Bundesverfassungsgesetz vom 7. 12. 1929 betr. Übergangsbestimmungen zur zweiten Bundes-Verfassungsnovelle; VGH. = Verwaltungsgerichtshof; VerfGH. = Verfassungsgerichtshof; Z. Bl. = Zentralblatt für die Juristische Praxis; Z. StaatsW. = Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.

ist ein Überblick über die verfassungsrechtliche und politische Lage erforderlich, aus der sie hervorging.

Es sind drei große politische Fragenkreise, die seit der Entstehung der österreichischen Republik die maßgebende Rolle in ihrer verfassungsrechtlichen Entwicklung gespielt haben und mit denen sich auch die jetzige Reform der Verfassung auseinandersetzt. Das Verhältnis von Bund und Ländern, das parlamentarische Regierungssystem und die Verfassungsgerichtsbarkeit.

In dem dezentralisierten Einheitsstaate der alten österreichischen Monarchie bildeten die »im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder« der österreichischen Reichshälfte, die der Sprachgebrauch als »Kronländer« bezeichnete, Selbstverwaltungsverbände mit bedeutsamen Befugnissen und weitreichendem Schutze ihrer Autonomie. Ein politisches Gewicht besaßen sie als die Positionen, in denen das nationale Eigenleben der verschiedenen Völker des Reiches sich gegenüber der zentralistischen Staatsverwaltung auszuwirken vermochte. Organisatorisch stand die autonome Landesverwaltung neben dem vom Statthalter geleiteten Amtsaparat des Staates.

In der neuen Republik Österreich unternahm die Wiener Regierung zunächst Schritte in der Richtung auf den Einheitsstaat. Ihre Haltung war jedoch widerspruchsvoll, und je länger sich Einbringung und Erledigung der Verfassungsvorlage hinauszögerte, desto mehr erstarkten die föderalistischen Tendenzen. Sie haben ihren Ursprung weniger in der historischen Eigenständigkeit der Kronländer, als in dem wirtschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Gegensatz zwischen dem städtischen, industriellen und von einer sozialistischen Gemeindeverwaltung geleiteten Wien (und damals auch der unter starker sozialistischer Beteiligung gebildeten Bundesregierung) und den nur von einzelnen Industriezentren durchsetzten, überwiegend agrarischen und von einer stark religiösen Bevölkerung besiedelten Ländern, deren Mehrheit parteimäßig den bürgerlichen Parteien, in erster Linie den Christlichsozialen angehört<sup>2)</sup>.

Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 schuf aus Österreich einen Bundesstaat. Die von ihr vorgesehene Kompetenzverteilung und organisatorische Gliederung wurde allerdings erst im Zuge der

<sup>2)</sup> Vgl. über die Entwicklung und Grundlagen der föderalistischen Strömungen im Laufe der Vorbereitung der Bundesverfassung: Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf des Bundesverfassungsgesetzes Nr. 991 der Beilagen zu den Sten. Prot. der konstit. Nat. Vers.; Kelsen-Froehlich-Merkel, Komm. zum Verfassungsgesetz der Republik Österreich 1922 S. 53 ff.; Kelsen, Österreichisches Staatsrecht 1923 S. 97 ff.; Derselbe, Die Entwicklung des Staatsrechts in Österreich seit dem Jahre 1918 im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausg. v. Anschütz u. Thoma, Bd. 1 (1929/30) S. 147 ff.; Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung (Sammlung von Reden und Aufsätzen aus den Jahren 1917/29) 1930 S. 74 ff., 87 ff., 156 ff.

durch das Genfer Protokoll von 1922 notwendig gewordenen Reformen durch die erste Verfassungsnovelle vom 30. Juli 1925 (BGBl. Nr. 268) in Wirksamkeit gesetzt. Danach gliedert sich die Gesetzgebung und Vollziehung in Bund und Ländern in vier Gruppen: Für die erste steht dem Bunde Gesetzgebung und Vollziehung zu (Art. 10 BVerfG.), für die zweite gehört dem Bund die Gesetzgebung, den Ländern die Vollziehung (Art. 11); in der dritten hat der Bund nur die Grundsatzgesetzgebung (Art. 12) und in der vierten endlich ist die Landesgesetzgebung und -vollziehung von jeder Einwirkung des Bundes frei (Art. 15). Die Novelle von 1925, die den Kreis der Bundeskompetenzen noch erweiterte, verstärkte in der (1920 noch offen gelassenen) organisatorischen Gliederung den Föderalismus durch Übertragung des Hauptteils der Bundesvollziehung als mittelbarer Bundesverwaltung an die Länder. Nur mit einem Teil der dem Bunde zustehenden Vollziehung (nämlich für Polizei, Militär, Justiz, Finanz, Verkehr) dürfen unmittelbare Bundesbehörden betraut werden (Art. 102 Abs. 2 BVerfG.). Alle übrigen Angelegenheiten — und auch für die ersterwähnten Materien darf der Bund die Vollziehung delegieren — müssen Landesbehörden zugewiesen werden. Damit ist die vom alten Staat überkommene, so lange mit viel Übertreibung als »Doppelgeleise« bekämpfte Trennung der politischen (Bundes-) und der autonomen (Landes-) Verwaltung beseitigt. In den Ländern gibt es nur eine einheitliche Verwaltung. An ihrer Spitze steht, soweit es sich um die Landesvollziehung handelt, die Landesregierung, deren Vorstand der Landeshauptmann ist. Für die Materien der mittelbaren Bundesverwaltung gebührt die Leitung dem Landeshauptmann, der die Anordnungen der Bundesregierung zu befolgen hat 3).

Die Novelle von 1925 hat in weitem Umfang eine »Verlängerung« der Bundesverwaltung gebracht, und bedeutet damit einen Schritt weiter auf dem Wege des Föderalismus. Allerdings zeichnen schon die wirtschaftliche Einheit des Landes und die gebotene äußerste Sparsamkeit die Notwendigkeit vor, die Steuerhoheit im wesentlichen einheitlich beim Bunde zusammenzufassen und legen auf diesem Wege der Bewegungsfreiheit der Länder starke Schranken auf 4).

3) Art. 101 BVerfG. und Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 (BGBl. Nr. 289) betr. die Grundsätze für die Errichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien. Vgl. über die Ordnung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auch Adamovich-Froehlich, Die Novelle zur Bundesverf. Nachtrag der Handausgabe der Verfassung (Nr. 212 a der Sammlung der Staatsdruckerei) 1926 S. XIII ff.; Wittmayer, Nachtrag 1926 zu seinem »Österreichischen Verfassungsrecht« (Enzyklopädie von Kohlrausch-Kaskel); Männlicher-Pfaundler a. a. O.; Mokre, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder 1929 S. 21 ff.; Kelsen, Handbuch d. deutschen Staatsrechts I S. 155 ff.

4) Die Länder sind für ihre Einnahmen nach dem Finanzverfassungsgesetz in Fas-

Die Grundlinien dieser Zusammenordnung von Bund und Ländern werden voraussichtlich dauernde Gestalt behalten; auch die gegenwärtige Umgestaltung hat an ihnen nicht gerührt. In den Einzelheiten vermochte das Reformwerk von 1925 indes noch keine endgültige Lösung zu bringen. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zerriß oft eng zusammenhängende Materien und schuf in einer Reihe wichtiger Angelegenheiten (vor allem in Polizeianglegenheiten) ein kompliziertes Ineinandergreifen von Bundes- und Landesorganen, das einen Nährboden für Kompetenzstreitigkeiten und Reibungen gebildet hat. Hier liegt einer der Ansatzpunkte für die Reform des Verhältnisses von Bund und Ländern. Der hauptsächlich Grund für eine Änderung auf diesem Gebiete liegt aber in der Eigenart des österreichischen Föderalismus, zu maßgebendem Teile von parteipolitischen Strömungen beeinflusst zu sein. Zu einem bundesstaatlichen System gehört eine gewisse selbständige politische Stellung der Gliedstaaten. Das politische Eigenleben der österreichischen Länder erreicht indes in Anbetracht ihrer Kleinheit und der Enge der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse durchaus nicht das in anderen Bundesstaaten, wenigstens für die größeren Gliedstaaten, gegebene Maß. Ein starkes Heimatgefühl und regionale Interessen bieten den föderalistischen Tendenzen noch keinen genügenden Halt. Weitgehend steht der österreichische Föderalismus — ähnliche Erscheinungen sind auch im deutschen Reiche zu beobachten — im Zusammenhang mit dem tiefen parteipolitischen Gegensatz zwischen der sozialistischen Verwaltung der Gemeinde Wien zu den im Bunde und in den übrigen Ländern herrschenden (verbündeten) bürgerlichen Parteien, den Christlichsozialen, des Landbunds und der Großdeutschen. Diesem parteipolitischen Antagonismus entspringt die zentralistische Tendenz der Reform von 1929. Bisher rechnete jede Gruppe mit der Herrschaft des Gegners oder einer Koalition im Bunde, und neigte daher einer Begünstigung der überwiegend <sup>5)</sup> in ihrer Hand befindlichen Landes-

sung vom 4. Sept. 1925 (BGBl. Nr. 347) zu großem Teil auf die Zuschläge zu Bundessteuern und Ertragsanteile an gemeinschaftlich für Bund und Länder erhobenen Abgaben angewiesen. Auch steht dem Bunde den Landessteuergesetzen gegenüber ein Einspruchsrecht zu, das nur durch wiederholten Beschluß des Landtags im Verein mit der Zustimmung eines aus beiden Kammern des Parlaments gebildeten Ausschusses überwunden werden kann, und er darf für die Landessteuern Rahmengesetze erlassen. Vgl. hierzu Pfaundler, Der Finanzausgleich in Österreich 1927; Derselbe in Mannlicher-Pf. S. 49 ff.; Wittschieben, Die allgemeinen Rechtsgrundlagen der österreichischen Finanzverfassung 1926 S. 95 ff.; Derselbe, Das österreichische Besteuerungssystem 1928; Pembaur, Aufgaben und Abgaben der österreichischen Länder 1926, Mokra a. a. O. S. 58/67; Spitzmüller, Das Österreichische Steuersystem des Bundes, der Länder und Gemeinden und die Kapitalbildung 1929.

<sup>5)</sup> In den Landesverwaltungen (außer Wien) ist der christlichsoziale Einfluß vorherrschend. Dadurch, daß in den meisten Ländern indessen die vom Landtag zu wählende

verwaltungen zu. Die Verschiebung der innenpolitischen Lage, die den Christlichsozialen die dauernde Herrschaft im Bunde brachte, ließ immer wieder Spannungen zwischen dem Bunde und Wien entstehen. Der erste Entwurf zur Verfassungsreform zielte daher geradezu auf eine Beseitigung der selbständigen Stellung Wiens ab; auch in der zur Annahme gelangten Fassung ist die ihre Spitze gegen Wien kehrende zentralistische Tendenz noch deutlich ausgeprägt.

Was den zweiten Punkt, die Regierungsform, anlangt, so hatte das parlamentarische System in der Bundesverfassung von 1920, wie in den meisten Nachkriegsverfassungen, eine extreme Ausgestaltung erfahren. Die auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhende Kammer des Parlaments, der Nationalrat, war der beherrschende Faktor des politischen Lebens. Der aus den Vertretern der Länder gebildete<sup>6)</sup> Bundesrat besaß neben ihm weder wesentliche politische Befugnisse, noch infolge seiner übereinstimmenden parteipolitischen Zusammensetzung eine selbständige politische Note<sup>7)</sup>. Eines der wichtigsten Organe der Herrschaft des Nationalrats namentlich für seine Einwirkung in Angelegenheiten der Verwaltung, bildete der nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestellte Hauptausschuß, der schon von Verfassungswegen an zahlreichen wichtigen Regierungsakten beteiligt ist. An Gegengewichten gegen das Parlament fehlte es ganz. Bei der Schaffung der Verfassung waren Christlichsoziale und Großdeutsche für die Volkswahl des Präsidenten eingetreten. Die Sozialdemokraten drangen indes mit ihrer Ablehnung dieses Vorschlages durch und nur die Bildung des Wahlkörpers aus dem zur Bundesversammlung zusammentretenden Nationalrat und Bundesrat war das Ergebnis eines Kompromisses. Jede Einwirkung in die Innenpolitik war dem Präsidenten versagt. In seinen Handlungen war er nicht nur an die Gegenzeichnung eines Mitgliedes der Bundesregierung, sondern sogar an den Vorschlag der Bundesregierung oder eines Mitgliedes derselben gebunden<sup>8)</sup>. Dem Präsidenten stand weder das Recht zur Auflösung des Parlaments (nur Selbstauflösung des Nationalrats Art. 29 BVerfG.) noch ein Ver-

Regierung nach Vorschrift der Landesverfassungen proportionell aus den Parteien des Landtags zusammengesetzt wird (ebenso auch in Wien der Stadtssenat, der zugleich Gemeinde- und Landesbehörde ist) hat auch die Minderheit ihre Vertretung in den Landesregierungen.

<sup>6)</sup> Die Wahl dieser Vertreter war von den Landtagen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl vorzunehmen (Art. 35 BVerfG.).

<sup>7)</sup> Vgl. Lamp, Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung 1922 S. 33 ff.; Hugelmann in Ztschr. für öffentliches Recht 6 (1927) S. 267 f.

<sup>8)</sup> BVerfG. Art. 67 vgl. Kelsen-Froehlich-Merkl, S. 162 ff.; Glaesemer, Bundespräsident und Bundeskanzler in Österreich, Diss. Leipzig 1927 S. 40; Mannlicher in M.-Pfaundler S. 16; Adamovich S. 195; René Trazit, La Constitution d'Autriche, Thèse Toulouse 1925 S. 221 ff.

ordnungsrecht zu 9). Nicht einmal die Einsetzung der Bundesregierung lag in seinen Händen, sondern erfolgte durch Wahl des Nationalrats auf Vorschlag des Hauptausschusses Art. 70 BVerfG.). So war die Stellung des Staatshauptes eine rein repräsentative; das zeigte sich auch in der Praxis in der Wahl ausgleichender Persönlichkeiten zu dieser viel Entsagung und Takt erheischenden Aufgabe.

Die reine Parlamentsherrschaft führte angesichts der österreichischen Parteiverhältnisse nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Koalitionen zwischen Christlichsozialen und Sozialisten wurden durch den tiefen Gegensatz der beiderseitigen Anschauungen gelähmt und seit langem überhaupt verhindert. Andererseits war die Regierung der bürgerlichen Parteien durch die Opposition der Sozialdemokraten, die über 40—45% der Sitze im Nationalrat verfügen, empfindlich gehemmt. Von Zeit zu Zeit wurden noch größere Gesetzesarbeiten erledigt. Doch blieb das politisch-parlamentarische Leben mehr und mehr in einem unfruchtbaren Gegeneinander der Parteien stecken. Das Bestreben der Mehrheit mußte demnach bei einer Reform auf Zurückdrängung des Nationalrats und Stärkung der Exekutive gerichtet sein.

Den Schlußstein des österreichischen Verfassungssystems bildet, nach der Idee des maßgebend am Zustandekommen der Verfassung und insbesondere dieses Abschnitts beteiligten Professors Kelsen, die Verfassungsgerichtsbarkeit. Ihr Träger ist der Verfassungsgerichtshof (VerfGH.), dessen Zuständigkeit alle Arten verfassungsrechtlicher Streitigkeiten umfaßt (Art. 137—145 BVerfG.). Er entscheidet über Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander, staatsrechtliche Anklagen gegen den Bundespräsidenten, die Mitglieder der Bundesregierung und die Mitglieder der Landesregierungen. Er ist Kompetenzkonfliktsgerichtshof zwischen allen Behörden und Gerichten, Wahlprüfungsgericht, und hatte in zwei Sonderfällen auch verwaltungsgerichtliche Zuständigkeiten<sup>10)</sup>, sowie endlich die Entscheidung über Beschwerden der einzelnen Bürger wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte. Vor allem ist bei ihm die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der Gesetzmäßigkeit der Verordnungen zusammengefaßt. Erklärlich ist in der konsequenten Demokratie des österreichischen Staates die Übertragung einer so vieler wichtigster, zum Teil hochpolitischer Entscheidungen an ein Gericht nur aus den Anschauungen der von Kelsen geführten reinen Rechts-

9) Die Befugnis zum Erlaß der ausführenden Verordnungen ist durch Art. 18 Abs. 2 der Bundesregierung und den Verwaltungsbehörden im Rahmen der Gesetze gewährt.

10) Im übrigen ist der verwaltungsgerichtliche Schutz des einzelnen dem Verwaltungsgerichtshof (VGH.) übertragen, der ihn dank der Umgrenzung seiner Zuständigkeit mittels Generalklausel in umfassender Weise verbürgt.

lehre. Nach ihnen entspricht die Abhängigkeit des Gesetzes von den Normen der Verfassung dem Verhältnis des Verwaltungsaktes zu den Vorschriften der Gesetze und Verordnungen. Das Gesetz ist nach dieser Theorie, wenn auch der freie Spielraum des Gesetzgebers als erheblich größer anerkannt wird als der des Exekutivorgans, gleichfalls nichts anderes als eine abgeleitete Stufe des mit der Verfassung beginnenden Rechtserzeugungsprozesses. Die Rechtskontrolle des VerfGH. über die Einhaltung der dem Gesetzgeber durch die Verfassung gezogenen Schranken erscheint daher als eine »rein juristische Arbeit der Verfassungsinterpretation«<sup>11)</sup>. Mit voller Konsequenz geht diese Auffassung an der politischen Natur der Verfassungsstreitigkeiten vorbei. Von ihrer irrigen Ausgangsthese her, daß Recht und Politik einander ausschließende Gegensätze seien, berücksichtigt sie an der Verfassungsgerichtsbarkeit nur ihre rechtstechnische Funktion als Garantie der Rechtmäßigkeit der Staatsfunktionen. In Wirklichkeit hat es jede Verfassungsgerichtsbarkeit mit politischen Fragen zu tun, die auch durch rechtliche Regelung ihren politischen Charakter nicht verlieren. Unleugbar gibt es im Verfassungsrecht (z. B. über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung) überwiegend nach rechtlichen Gesichtspunkten lösbare Streitigkeiten. Aber daneben begegnen andere Fälle, in denen das Gericht allgemeine Grundsätze heranziehen, unbestimmte Begriffe auslegen, d. h. in gewissem Maße das eigene Werturteil — und das kann hier, wo es um politische Dinge geht, nur ein politisches sein — einsetzen muß; damit wird aber notwendig ein politisches Moment in die Verfassungsgerichtsbarkeit hineingetragen<sup>12)</sup>. Das gilt auch von dem österreichischen Verfassungsgerichtshof. Es sollen seine hohe Bedeutung und seine große Leistung für die Verwirklichung des Rechtsstaats nicht geschmälert werden. Doch muß mit vollem Nachdruck die wichtige und einflußreiche politische Rolle hervorgehoben werden, die ihm

<sup>11)</sup> Vgl. Kelsen, *Jahrb. d. öff. Rechts* XI (1922) S. 261 ff.; *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit in Veröffentl. der d. Staatsrechtslehrer* Heft 5 (1929) S. 30 ff., 117 ff.; *La garantie constitutionnelle de la Constitution in Revue du droit public* 45 (1928) S. 197 ff. Ferner in verwandtem Sinn Adamovich, *Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof* 1924 S. 104 ff.; Ch. Eisenmann, *La Justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche* 1928, und (ein kennzeichnendes Beispiel der einseitigen und schiefen Ergebnisse einer rein logisch-formalen Betrachtungsweise) Gisela Rohatyn *J. Bl.* 1930 S. 186 ff.

<sup>12)</sup> Die Grenzen rein juristischer Tätigkeit in der Verfassungsgerichtsbarkeit und das in ihr liegende politische Moment haben entgegen der Verkennung des Problems in der rein rechtslogischen Denkweise in neuerer Zeit überzeugend dargelegt namentlich Triepel, *Berliner Festgabe für W. Kahl* 1923 Teil II S. 15 ff., 97 ff. und *Veröffentl. d. Vereinigung d. deutschen Staatsrechtslehrer* 5 S. 2 ff.; C. Schmitt, *Festgabe der Juristischen Fakultäten für das Reichsgericht* Bd. 1 (1929) S. 154 ff.; Thoma, *dasselbst* S. 179 ff. Mit besonderer Rücksicht auf die österreichischen Verhältnisse Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung* 1922 S. 465 ff.; *ÖffRZ.* 6 (1926) S. 55 ff.

infolge seiner ausgedehnten Kompetenz zufällt<sup>13)</sup>. In der Verfassung von 1920 kam das der Stellung des VerfGH. innewohnende politische Moment deutlich in seiner politischen Besetzung zur Erscheinung. Die Wahl der auf Lebenszeit ernannten Richter des VerfGH. war ausschließlich den politischen Körperschaften (je zur Hälfte dem Nationalrat und dem Bundesrat) überwiesen, juristische Qualifikation wurde nicht verlangt, nur für zwei Drittel der Mitglieder war Inkompatibilität mit dem Amt eines Abgeordneten vorgeschrieben. Das Ergebnis dieser Vorschriften war eine Besetzung des VerfGH., in der neben einer Anzahl — nach internen Vereinbarungen von der Regierung in Vorschlag gebrachten<sup>14)</sup> — juristischer Fachleute im übrigen Vertrauensmänner der politischen Parteien (nur teilweise Juristen) in dem der Zusammensetzung des Parlaments entsprechenden Verhältnis saßen. Es liegt in der Natur der Wirksamkeit eines Verfassungsgerichts begründet, daß seine Funktion zum Schutze der Verfassung und im Dienste des Ausgleichs von der regierenden Mehrheit gelegentlich als unerwünschte Hemmung ihres Willens empfunden wird, und jedenfalls in erster Linie der parlamentarischen Minderheit zugute kommt. Diese politische Wirkung hat in Österreich, besonders auf Grund mehrerer für die Regierung ungünstiger Entscheidungen, das Bestreben erweckt, den VerfGH. aus seiner politischen Rolle herauszulösen, zu entpolitisieren, wobei die Öffentlichkeit namentlich an die politische Zusammensetzung des Gerichts dachte. Hier liegt der Ansatzpunkt für die Ausdehnung der politischen Reform auf die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Notwendigkeit einer Verfassungsreform bildete schon seit langer Zeit Gegenstand der Erörterung. Bei der Bundespräsidentenwahl 1928 wurde durch die christlichsoziale Partei vorgeschlagen, die Volkswahl des Bundespräsidenten einzuführen und ihm die Bestellung der Regierung und die Auflösung des Nationalrats zu übertragen. Die Sozialdemokraten lehnten den Vorschlag ab<sup>15)</sup>. Zwingende Kraft erhielten die Reformbestrebungen erst durch den in den Jahren 1928 und 1929 sich vollziehenden innerpolitischen Umschwung zuungunsten der Sozialdemokratie. Unter dem Einflusse der Heimwehrebewegung, die sich für eine Verfassungsreform mit ständischer Orientierung und

<sup>13)</sup> Das ist überzeugend dargelegt von Wittmayer, *ÖffRZ.* 6 S. 61 ff.; *ZStaatsW.* 88 (1930) S. 480 ff. und Kier, *Der österreichische Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Verfassungspolitik 1928.*

<sup>14)</sup> Dazu die Äußerungen des Abg. Danneberg in der Sitzung des Nationalrats vom 13. Juli 1926 (*Sten. Ber.* II 372), die zugleich ein Beispiel der rein politischen Auffassung der Richterwahl zum Verfassungsgerichtshof bieten.

<sup>15)</sup> Vgl. die Dartsellung bei Seipel S. 120 f. Schon im Jahre 1922 hatte der Abgeordnete (später Bundespräsident) Niklas dieselben Ziele zu einem Antrag auf Verfassungsänderung formuliert. Nr. 9643 der Beilagen zum *Sten. Prot.* des Nationalrats, abgedruckt bei Seipel S. 259 ff.

dem Ziel einer Stärkung der Exekutive einsetzte, brachte die Regierung Schober am 18. Oktober 1929 einen Entwurf der Verfassungsnovelle ein<sup>16)</sup>. Er nahm einige der Grundgedanken der Heimwehrebewegung auf und formte aus ihnen einen selbständigen Revisionsplan, dessen Tendenz ganz klar auf eine sehr erhebliche Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament, auf eine einschneidende Beschränkung der Selbständigkeit der Wiener Verwaltung hinauslief.

Der Entwurf zielte unverkennbar darauf ab, die Stellung der Sozialdemokratie als Parlamentsopposition wie als Leiterin der Wiener Verwaltung auf das Härteste zu treffen. Volkswahl und Erweiterung der Rechte des Bundespräsidenten, dazu ein Verordnungsrecht des Präsidenten und die inhaltlich weit gespannte Befugnis der Polizeibehörden zum Erlaß von Maßnahmen zum Schutz der Ruhe und Ordnung und zur Abwehr der Gefährdung von Menschen und Eigentum sollten die Exekutive stärken. Der Bundesrat sollte durch einen Länder- und Ständerat ersetzt werden, der Nationalrat nur noch periodisch zusammentreten. Ferner führte der Entwurf für die Bestellung der Landesregierungen das Mehrheitsprinzip ein, entfernte also die sozialistischen Mitglieder aus ihnen, die dem Verhältnissystem ihren Sitz verdankten. Wien, das seit seiner Trennung vom Lande Niederösterreich im Jahre 1921 Gemeinde, politischer Bezirk und Land zugleich ist und dessen Verwaltung durch die Vereinigung sonst auf Gemeinde, Bezirkshauptmannschaft und Land verteilter Befugnisse eine gesteigerte Machtfülle bei sich konzentrierte, sollte zur bundesunmittelbaren Stadt herabgedrückt, die mittelbare Bundesverwaltung ihm entzogen werden<sup>17)</sup>. Begreiflicherweise lehnte die Sozialdemokratie es ab, diesem Entwurf ihre Zustimmung zu erteilen. Es ist der festen Führung der Regierung Schober, ihrem Willen zur verfassungsmäßigen Durchführung der Reform, und der Einsicht in die Notwendigkeit einer Verständigung auf allen Seiten zuzuschreiben, daß es gelang, die legale Erledigung der Reform zu sichern. Das Ergebnis der mühevollen aber erstaunlich raschen Arbeit war die Novelle vom 7. Dezember 1929. Sie trägt zwar in allen ihren Bestimmungen das Kennzeichen des Kompromisses, doch sind die Grundzüge des Reformplanes in ihr immer noch deutlich ausgeprägt. Die Stellung Wiens hat die Sozialdemokratie im großen und ganzen zu verteidigen vermocht; in der Frage der Erweiterung der Rechte der Exekutive, namentlich des Bundespräsidenten, hat sie weitergehende Zugeständnisse gemacht.

<sup>16)</sup> Beilagen zu den Sten. Ber. des Nationalrats Nr. 382/383.

<sup>17)</sup> Zu dem Entwurf haben sich geäußert: Merkl in J. Bl. 58 (1929) S. 445 ff., 469; Deutsche Juristenzeitung 1929 Sp. 1581 ff.; Kelsen, Die Justiz Bd. 5 (1929) S. 130 ff. vgl. auch die Begründung des Entwurfs in der Rede des Bundeskanzlers Schober im Nationalrat vom 18. Oktober 1929 (Sten. Ber. III, S. 2868 ff.).

Am deutlichsten ausgeprägt ist die Kompromißnatur in den Bestimmungen über das *Verhältnis von Bund und Ländern*. Im Gesamterfolg hat die Reform hier keine Vereinfachungen, sondern eher noch eine Komplizierung gebracht. Die Bundeskompetenzen sind in einer Reihe von Materien nicht unerheblich erweitert. Der wichtigste Punkt ist hierbei die Übernahme der Angelegenheiten der Sicherheitspolizei auf den Bund (Art. 10 Ziff. 7 u. 14)<sup>18)</sup>. Auf dem Gebiet des Polizeiwesens bestanden zwischen dem Bund und dem Lande Wien (im besonderen in der Frage der Straßenpolizei und der Aufstellung einer eigenen Gemeinde-Schutzwache zur Ausübung der Vollziehung in Wien) die größten Streitigkeiten. Die Novelle überträgt die Sicherheitspolizei (ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei) von den Ländern auf den Bund (Art. 10 Ziff. 7), sogar mit der Befugnis sie in *unmittelbarer* Bundesverwaltung wahrzunehmen (Art. 102 Abs. 2), und verleiht dem Bund in den Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei, die den Gemeinden bleibt, die Befugnis zur Aufsicht und zur Abstellung von Mängeln durch Weisungen an den Landeshauptmann (Art. 15 Abs. 2), während Weisungen sonst nur im Gebiet der mittelbaren Bundesverwaltung statthaft sind (Art. 103)<sup>19)</sup>. Ferner werden dem Bunde dort, wo Bundespolizeibehörden bestehen<sup>20)</sup>, die Überwachung des Theater- und Schaubewegungswesens (Art. 15 Abs. 3), die baupolizeilichen Befugnisse über Bundesgebäude (Art. 15 Abs. 5, vgl. auch Art. 10 Ziff. 13) gegeben und bezüglich der Straßenpolizei, die dem Bund auf Bundesstraßen nach Art. 10 Ziff. 9 auch zur Vollziehung<sup>21)</sup>, im übrigen nach Artikel 12 Ziff. 8 nur zur Grundsatzgesetzgebung zusteht, ist teilweise Übertragung der Vollziehung, auch soweit sie sich nicht auf Bundesstraßen bezieht, an Bundesorgane vorgesehen (Art. 15 Abs. 4)<sup>22)</sup>.

<sup>18)</sup> Die im Folgenden angeführten Artikel des Bundesverfassungsgesetzes beziehen sich auf die neue Textfassung nach Maßgabe der Novelle von 1929 (amtlich verlautbart durch Verordnung des Bundeskanzlers vom 1. Januar 1930, BGBl. Nr. 1).

<sup>19)</sup> Die örtliche Sicherheitspolizei wird damit noch nicht geradezu zur Auftragsverwaltung; sie verbleibt vielmehr, wie auch Art. 120 Abs. 3 Ziff. 1 BVerfG. bestimmt, im kommunalen Wirkungsbereich, aber unter einer Aufsicht, wie sie dem Bunde sonst nur in Auftragsangelegenheiten zusteht. Vgl. auch Wittmayer ZStaatsW. 88 (1930) S. 468.

<sup>20)</sup> D. h. besondere Bundespolizeiverwaltungen eingerichtet sind: gegenwärtig Wien, Graz, Linz, Salzburg, Wiener Neustadt, Eisenstadt, Klagenfurt, Steyr. Die Einrichtung neuer Bundespolizeistellen steht dem Bund frei, nur die Übertragung von Aufgaben der Landes- oder Gemeindeverwaltung auf sie bedarf eines vorhergehenden Landesgesetzes (Art. 102 Abs. 6).

<sup>21)</sup> Dazu Gesetz vom 4. April 1930 (BGBl. Nr. 111) über die Berufung der Bundespolizeibehörden auf dem Gebiet der Straßenpolizei auf Bundesstraßen und Verordnung vom 28. April 1930 (BGBl. Nr. 131).

<sup>22)</sup> Sie ist für den Hauptteil des Verkehrs erfolgt; durch übereinstimmendes Bundesgesetz vom 20. Dez. 1929 (RGBl. Nr. 439) und Landesgesetz vom 15. April 1930 (Wien. LGBl. Nr. 36). Hier ergibt sich also der Fall mittelbarer Landesverwaltung, in

Die Aufstellung eigener bewaffneter Formationen (Wachkörper) aller Art ist den Ländern und Gemeinden untersagt<sup>23)</sup>. Es sind also alle wichtigeren sicherheitspolizeilichen Befugnisse in die Hand des Bundes gelegt. Auf einem anderen Konfliktgebiet zwischen dem Bund und Wien, dem Schul- und Bildungswesen, wird das Aufsichts-, Anweisungs- und Inspektionsrecht des Bundes eindeutig klargestellt und gegenüber den Landesschulräten erweitert (Art. 102 a). Grundsätzlich bleibt es freilich bei dem hergebrachten Zustand, der Land und Gemeinden weite Freiheit läßt, bis zur Neuregelung durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und der Länder (§ 42 ÜbgG.), weil eine Einigung der Parteien über die Grundsätze der Erziehung auch jetzt nicht zu erzielen war<sup>24)</sup>.

Die ursprüngliche Absicht, Wien in seiner Stellung als Land zurückzudrängen, ist nicht durchgesetzt worden. Von diesem Plan ist nur übriggeblieben die Bestimmung des Artikels 109 BVerfG., wonach der Instanzenzug in den Fällen der mittelbaren Bundesverwaltung in Wien stets, auch wo er in den übrigen Ländern nach dem Bundesgesetz beim Landeshauptmann endet, an die Bundesministerien geht, und die Zuweisung der oberstinstanzlichen Entscheidung in Bau- und Abgabensachen an besondere Kollegialbehörden, deren Zusammensetzung aber der landesgesetzlichen Regelung übertragen ist (Art. 111)<sup>25)</sup>.

Tief in die Selbständigkeit der Länder greift die Beschränkung der Zahl der Mitglieder der Landtage (je nach der Größe höchstens 26—56) ein, die im Absatz 4 des Artikels 95 den Ländern auferlegt wird. Die Einführung einer so weitgehenden Normativbestimmung für Landesorgane zeigt deutlich, wie gering die eigentliche politische Rolle der Länder ist.

Erweitert werden ferner die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden mit deutlicher Spitze gegen Wien. Während bisher Wien von dieser Kontrolle ausgenommen

dem in unterster Instanz Bundesexekutivorgane nach Weisungen der Landesstellen die Vollziehung ausüben.

<sup>23)</sup> Art. 102 Abs. 5 und die Definition des Begriffes «Wachkörper» in Art. 11 § 5 ÜbgG. 1929. Über die unhaltbaren Zustände des Nebeneinanderbestehens einer städtischen und staatlichen Polizeimacht in Wien (die Ursache dieser neuen Vorschrift) vgl. Novák, *Zahraniční Politika* 9 (1930) S. 152 f.

<sup>24)</sup> Auch in der deutschen Reichsverfassung ist bekanntlich gerade dieser Punkt nur durch einen aufschiebenden Formelkompromiß, der im Grunde kaum eine wirkliche Stellungnahme enthält, behandelt, (Art. 145/46). Auch hier ist die Aufrechterhaltung des Bestehenden (Art. 174 RV.) die maßgebende Bestimmung.

<sup>25)</sup> Sie ist enthalten in dem Gesetz betr. die Abgabenberufungskommission vom 20. Dezember 1929 LGBl. Wien 1930 Nr. 9 und dem § 138 der Bauordnung für Wien vom 25. November 1929, LGBl. Wien 1930 Nr. 11. — Das Bauwesen hatte ursprünglich (Art. 12 Ziff. 9 BVerfG. 1920) zur Grundsatzgesetzgebung des Bundes gehört; die Novelle von 1925 (Art. 1 § 6) hat es ganz an die Kompetenz der Länder überwiesen.

war (Art. 127 Abs. 7 bisheriger Fassung) und auch die anderen Länder eigene Kontrollenrichtungen unterhalten durften, wird nun für alle die Prüfung auf Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durch den Rechnungshof vorgeschrieben und auf die monopolistischen Wirtschaftsbetriebe der Länder ausgedehnt (Art. 127 a); in gleichem Umfang wird die Rechnungskontrolle für die Gebarung der Städte über 20 000 Einwohner eingeführt.

Nicht minder wichtig und interessant wie die Änderung im Verhältnis von Bund und Ländern ist die Umgestaltung, die die Novelle für das *Regierungssystem der österreichischen Demokratie* bringt. Mit der reinen Parlamentsherrschaft wird gebrochen. Die Exekutive wird durch den erfolgten Ausbau der Stellung des Bundespräsidenten erheblich gestärkt. In der Umgestaltung des Bundesrats in einen Länder- und Ständerat machen sich ständische Gedanken geltend.

Für die Stellung des Bundespräsidenten hat die Weimarer Reichsverfassung das Vorbild gegeben. Die österreichische Verfassung führt dieselbe Verbindung eines plebiszitären Präsidenten mit dem parlamentarischen Regierungssystem ein, wie sie die deutsche Verfassung kennzeichnet. Sie bekennt sich damit zu einer Regierungsform, die durch den Einbau aus der Idee des Gewaltenausgleichs stammender konstitutioneller Hemmungen in Gestalt eines in gewissem Umfange selbständigen Staatshauptes gekennzeichnet ist. Es mag zweifelhaft sein, ob in einem gut funktionierenden parlamentarischen System mit festen Regierungsmehrheiten diese Erhöhung des Präsidentenamts viel Bedeutung erlangen kann. Dort, wo schwierige parlamentarische Verhältnisse bestehen, bietet die Stärkung des Staatshauptes für die Exekutive eine wichtige Stütze ihrer Regierungsfähigkeit. Von der gewaltentrennenden amerikanischen Verfassung ist das parlamentarisch-präsidentielle System durchaus verschieden<sup>26)</sup>. Es hat zwar auch den Grundgedanken der Gewaltenteilung angenommen, aber nicht als beherrschendes, sondern nur als ergänzendes, korrigierendes Prinzip. Es bleibt noch innerhalb des Rahmens der parlamentarischen Demokratie<sup>27)</sup>. Bei dem plebiszitären Präsidentenamt handelt es sich nicht anders wie bei den sonstigen

<sup>26)</sup> Der Bericht des Verfassungsausschusses (Beilage Nr. 405) nennt durcheinander Österreich eine parlamentarisch-präsidentielle Republik und eine Präsidentschafts-Demokratie oder gewaltentrennende Demokratie. Nur ersteres ist haltbar. Unter gewaltentrennender oder präsidentieller Demokratie versteht die Staatsrechtslehre dagegen das amerikanische Verfassungssystem, vgl. Joseph-Barthélemy, *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, 1926 S. 156; Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* S. 363.

<sup>27)</sup> Carl Schmitt rechnet das präsidentielle System noch zur parlamentarischen Demokratie (Verfassungslehre S. 341/42) und nicht minder geht allgemein die Auffassung über das System der Weimarer RV. in der gleichen Richtung. Statt aller Anschütz, *Kommentar zur RV.*, 10. Auflage, 1929 S. 221 f.; Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts* Band I S. 196.

Gegengewichten des Parlamentarismus, die die moderne Verfassungslehre kennt, (rechtsstaatlich-grundrechtliche Satzung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Zweikammer-System) um Kautelen und Sicherheitsmaßnahmen *demokratischen* Charakters.

Die Bestimmungen über die Wahl des Präsidenten durch das ganze Volk (Artikel 60) sind glücklicher als die des deutschen Rechts<sup>28)</sup>. Vereinigt im ersten Wahlgang kein Kandidat mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich, so kann im zweiten Wahlgang nur für die beiden Wahlbewerber gestimmt werden, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhielten. Dadurch wird der im deutschen Recht nicht vermiedenen Zersplitterung im zweiten Wahlgang vorgebeugt, und nach Möglichkeit die Erlangung einer absoluten Mehrheit herbeigeführt. Den Wählergruppen, die den Kandidaten aufgestellt haben, wird gestattet, ihren Kandidaten vor dem zweiten Wahlgang noch zu wechseln, eine zweckmäßige Vorschrift, die der parteimäßigen Gebundenheit demokratischer Wahl sinnentsprechend Rechnung trägt. Für die Wahl besteht Wahlpflicht.

Bei der Erweiterung der Befugnisse des Präsidenten lehnt sich die Novelle an das deutsche Vorbild an, bleibt aber mehrfach hinter ihm zurück. Der Präsident ernennt und entläßt nach freiem Entschluß den Bundeskanzler und die Minister (Art. 70)<sup>29)</sup>. Ihm steht die Auflösung des Nationalrats, jedoch nur einmal aus demselben Anlaß, zu (Art. 29). Der Oberbefehl über das Heer, über das bisher der Nationalrat »verfügte«, ist nun dem Präsidenten übertragen (Art. 80). Die Amtsdauer des Präsidenten beträgt 6 (bisher 4) Jahre (Art. 60 Abs. 5). Die Vorschriften über die Absetzung durch Volksabstimmung auf Antrag des Parlaments (Artikel 60 Abs. 6), Vertretung durch den Bundeskanzler bei kürzerer, nach bundesgesetzlicher Regelung bei längerer Verhinderung (Art. 64) entsprechen fast wörtlich dem deutschen Recht (Art. 42 Abs. 2, 51 RV.). Freilich bleibt bei allem Artikel 67 aufrechterhalten, der den Bundeskanzler grundsätzlich an Gegenzeichnung und Vorschlag der Bundesregierung bindet<sup>30)</sup>.

<sup>28)</sup> § 4 des Gesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 in Fassung vom 6. März 1924.

<sup>29)</sup> Nur bei Entlassung eines einzelnen Ministers (nicht des Bundeskanzlers oder des Gesamtkabinetts) ist der Bundespräsident an den Vorschlag des Bundeskanzlers gebunden. Bemerkenswert ist die zweckmäßige und sinnentsprechende Vorschrift, daß die Entlassungen gar nicht, die Neuernennungen durch den neuen Bundeskanzler gegenzeichnen sind; das verträgt sich durchaus mit dem parlamentarischen System, in dem die eigentliche Verantwortung die kommende Regierung übernehmen muß, die dem Mißtrauensvotum des Parlaments ausgesetzt ist. Ähnlich ist für das deutsche Recht kürzlich durch das Reichsministergesetz vom 27. März 1930 § 2 die Gegenzeichnung des neuernannten Kanzlers für seine Ernennung eingeführt worden. Vgl. hierzu Wittmayer, ZStaatsW. 88 S. 457 f.

<sup>30)</sup> Nur die Ausnahmen, in denen Artikel 67 nicht zur Anwendung kommt, sind

Der umstrittenste Punkt in der Rechtsstellung des Bundespräsidenten, überhaupt der ganzen Reform, war das Notverordnungsrecht. Im Laufe der Verhandlungen ist aus der im Entwurf vorgesehenen umfassenden gesetzsgleichen Rechtsetzungsbefugnis ein sehr bescheidenes Institut geworden. Artikel 18 Abs. 3—5<sup>31)</sup>, der sich gegenüber dem Entwurf mehr an den § 14 des StGG. vom 21. Dezember 1867 anlehnt, knüpft den Erlaß einer Notverordnung an strenge Voraussetzungen. Zunächst in sachlicher Hinsicht nach Zweck und Zeitpunkt.

1. Nach dem Zweck: Es müssen sofortige Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendig sein. Das »sofortige« Eingreifen muß hier als gleichbedeutend mit »unaufschiebbar bis zum Zusammentritt des Nationalrats« verstanden werden. Die Notwendigkeit des Handelns setzt ferner eine Verhältnismäßigkeit der angewendeten Mittel mit den zu schützenden Interessen voraus; das entspricht einem allgemeinen

erweitert. Vgl. Adamovich-Froehlich, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 2. Auflage, 1930 S. 77.

<sup>31)</sup> (3) »Wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer Beschlußfassung des Nationalrats bedürfen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist, kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner und deren Verantwortlichkeit diese Maßnahme durch vorläufige gesetzesändernde Verordnungen treffen. Die Bundesregierung hat ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuß des Nationalrats einzusetzenden ständigen Unterausschuß (Art. 55, Absatz 2) zu erstatten. Eine solche Verordnung bedarf der Gegenzeichnung der Bundesregierung.

(4) »Jede nach Absatz 3 erlassene Verordnung ist von der Bundesregierung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, den der Bundespräsident, falls der Nationalrat in diesem Zeitpunkt keine Tagung hat, während der Tagung aber der Präsident des Nationalrats für einen der der Vorlage folgenden acht Tage einzuberufen hat. Binnen vier Wochen nach der Vorlage hat der Nationalrat entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder durch Beschluß das Verlangen zu stellen, daß die Verordnung von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt wird. Im letzterwähnten Fall muß die Bundesregierung diesem Verlangen sofort entsprechen. Zum Zweck der rechtzeitigen Beschlußfassung des Nationalrats hat der Präsident die Vorlage spätestens am vorletzten Tage der 4wöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen; die näheren Bestimmungen trifft die Geschäftsordnung. Wird die Verordnung nach den vorhergehenden Bestimmungen von der Bundesregierung aufgehoben, treten mit dem Tage des Inkrafttretens der Aufhebung die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Wirksamkeit, die durch die Verordnung aufgehoben worden waren.

(5) »Die im Absatz 3 bezeichneten Verordnungen dürfen nicht eine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bedeuten und weder eine dauernde finanzielle Belastung des Bundes, noch eine finanzielle Belastung der Länder, Bezirke oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Bundesbürger, noch eine Veräußerung von Staatsgut, noch Maßnahmen in den im Artikel 10 Zahl 11 bezeichneten Angelegenheiten, noch endlich solche auf dem Gebiet des Koalitionsrechts oder des Mieterschutzes zum Gegenstand haben.«

Rechtsgrundsatz<sup>32)</sup>. 2. Nach der Zeit: Die Notwendigkeit der Maßnahmen muß sich zu einem Zeitpunkt ergeben, wo entweder a) der Nationalrat nicht versammelt ist, oder b) nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder c) in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist. Bei Vorliegen der Voraussetzungen zu b und c kann also eine Notverordnung auch während der Tagung des Nationalrats ergehen<sup>33)</sup>. Bei »höherer Gewalt« ist an Verkehrslahmlegung, Naturkatastrophen, schwere Unruhen gedacht<sup>34)</sup>.

Nach der formellen Seite sind dem Notverordnungsrecht noch ernstere Hemmungen bereitet. Der Bundespräsident kann eine Notverordnung nur erlassen mit Gegenzeichnung und auf Vorschlag der Bundesregierung, die ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuß des Nationalrats nach dem Verhältnisprinzip eingesetzten ständigen Unterausschuß zu erstatten hat. Damit ist das Notverordnungsrecht als Mittel zur Stärkung des Einflusses der Exekutive entwertet; allerdings bleibt es, da in dem Unterausschuß die bürgerliche Mehrheit gesichert ist, eine Waffe in der Hand der Mehrheitsparteien.

<sup>32)</sup> Unrichtig ist es, wenn Métall (GZ. 1930 S. 50) behauptet, es genüge nicht, daß durch die Notstandsmaßnahme der Schaden nur vermindert, nicht beseitigt werde. So vorsichtig man sonst mit der Übertragung von Gedanken aus dem vom staatsrechtlichen Ausnahmerecht so verschiedenen Polizeirecht sein muß, hier drängt sich geradezu der Hinweis auf, daß z. B. nach der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts sich die Polizei darauf beschränken kann, die schwerwiegendsten und dringendsten Mißstände zu beseitigen, andere wieder zurückzustellen, um wenigstens die Gesamtheit der hervortretenden Gefahren erheblich einzuschränken (Entsch. vom 27. 3. 1924, Sammlg. Bd. 79 S. 397) vgl. auch W. Jellinek,; Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, 1913 S. 298.

<sup>33)</sup> So mit Recht Adamovich-Froehlich S. 39. Ein derartiger Fall hat sich im Jahre 1926 ereignet. Damals entschloß sich die Regierung am Vorabend des die ganze Wirtschaft bedrohenden Zusammenbruchs der Zentralbank der deutschen Sparkassen zu einer Stützung im Betrage von 62,5 Millionen Schilling. Der Nationalrat war an dem betreffenden Tage bis gegen 7 Uhr beisammen. Die Regierung entschuldigte ihr Handeln damit, daß sie erst in später Abendstunde von der unmittelbar bevorstehenden Katastrophe erfahren habe. Sie wurde darum von der sozialdemokratischen Seite im Nationalrat wegen Verletzung der Verfassung angegriffen (Sitzung vom 12. und 31. August 1926, Sten. Ber. II 3698 f., 3799 f.) und verteidigte sich damit, daß ein »Notstand schwerster Art« vorgelegen habe (Bundeskanzler Ramek S. 3806) und daß gerade die Einberufung des Nationalrats zur Beratung erst recht den Ansturm auf die Kassen entfacht haben würde. Sie berief sich auch auf Art. 6 Punkt XIII des Gesetzes vom 21. Juli 1925 über die Vereinfachung der Verwaltung (BGBl. Nr. 277), der bei Gefahr im Verzuge die sofortige ungenehmigte Vollziehung einer Bundesausgabe gestattet. Diese Vorschrift, die nur an kleine Abweichungen vom Etat denkt, kann jedoch schwerlich ihr Vorgehen decken. Es handelt sich, wie Heller (Die Souveränität 1927 S. 109 f.) mit Recht hervorgehoben hat, bei diesem Vorgang um eine — ob berechnete, bleibe dahingestellt — Anwendung des Staatsnotrechts. Für den oben zu b) erwähnten Fall des Notverordnungsrechts wird man aus diesem Beispiel jedenfalls keinen Präzedenzfall herleiten dürfen.

<sup>34)</sup> So der Bericht des Verfassungsausschusses (Beilage Nr. 405) S. 3.

Endlich nimmt die Verfassung einzelne Materien ausdrücklich vom Notverordnungsrecht aus (Art. 18 Abs. 5). Sie lehnt sich dabei einerseits an den § 14 StGG. von 1867 an, indem sie eine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen<sup>35)</sup>, dauernde finanzielle Belastung des Bundes oder eine finanzielle Belastung der Länder, Bezirke und Gemeinden, finanzielle Verpflichtungen der Bundesländer ausschließt. Andererseits wird dieser Katalog ergänzt durch einige Gebiete (Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz, Sozial- und Vertragsversicherungswesen, Kammern für Arbeiter und Angestellte, Koalitionsrecht und Mieterschutz), die man auf den ersten Blick als Verteidigungsbastionen der sozialdemokratischen Minderheit gegen die Mehrheitsparteien erkennt.

Sind diese Voraussetzungen eingehalten, so ermächtigt Art. 18 Abs. 3 zu gesetzesändernden<sup>36)</sup> Verordnungen. Der Artikel 18 sagt nichts über die Verkündung der Notverordnung. Da aber Verkündung von Rechtsanordnungen von der allgemeinen Rechtsanschauung durchaus gefordert wird, so ist die für die Verkündung von Verordnungen geltende Vorschrift des § 2 Ziff. 2 des Gesetzes vom 7. Dezember 1920 (BGBl. Nr. 33) entsprechend anzuwenden<sup>37)</sup>.

Nach dem Erlaß ist die Notverordnung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, der erforderlichenfalls zu besonderer Tagung einzuberufen ist<sup>38)</sup>. Der Nationalrat hat binnen 4 Wochen entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Gesetz zu beschließen oder an die Bundesregierung das Verlangen nach sofortiger Außerkraftsetzung zu stellen, mit der die durch Notverordnung beseitigte gesetzliche Bestimmung automatisch wieder Geltung gewinnen soll (Art. 18 Abs. 4).

<sup>35)</sup> Dabei ist Bundesverfassung im formellen Sinne verstanden. So Métall S. 49/50.

<sup>36)</sup> Das Wort «gesetzesändernd» bedeutet nicht, daß Notverordnungen nur dann statthaft sind, wenn sie in den Gesetzesvorbehalt eingreifen (so Ball u. Wolf GZ. 1930 S. 121). Denn Gesetz und Ausführungsverordnung sind nicht ihrer Natur nach, sondern nur nach Ursprung und Rechtsautorität unterschieden. Ebenso wie der Nationalrat kann auch der Bundespräsident nach Art. 18 jeder Ausführungsbestimmung Rang und Kraft eines Gesetzes verleihen. — Auch die Genehmigung von Staatsverträgen fällt unter die gesetzesändernden Verordnungen (so mit Recht Ball u. Wolf S. 121 gegen Métall GZ. S. 49). Nur in die Landesgesetzgebung dürfen Notverordnungen nicht eingreifen, weil sie sonst verfassungsändernd sein würden (Métall S. 50).

<sup>37)</sup> So auch Adamovich-Froehlich S. 40; zu Unrecht zieht Métall GZ. 1930 S. 51 (vgl. auch dens. in Österr. Anwaltszeitung 1930 S. 28) Art. 49 BVerfG. heran, der für Bundesgesetze und Staatsverträge die Verkündung vorschreibt; das Notverordnungsrecht ist ein Rechtsakt nicht des Nationalrats, sondern der Exekutive. — Vgl. auch die Rechtsprechung des deutschen Reichsgerichts über die (gleichfalls aus allgemeinen Gesichtspunkten begründete) Verkündung der Anordnungen aus Art. 48 RV: RG. Strafs. 55. 119; 57. 49.

<sup>38)</sup> Vgl. Wittmayer S. 461 Anm. 2. Ergeht die Notverordnung während der Nationalrat aufgelöst ist, so kann die Vorlage sinngemäß nur an den neuen Nationalrat erfolgen.

In diesem Kontrollsystem klafft eine offenkundig unabsichtliche, aber höchst wichtige Lücke. Für den Fall, daß der Nationalrat weder die Verordnung billigt noch ihre Aufhebung begehrt, ist keine Vorsorge getroffen. Es läßt sich aus dem Wortlaut des Artikels 18 Abs. 4 Satz 2 (auch nicht aus dem Wort »vorläufig«) kein Anhalt dafür entnehmen, daß nach Ablauf der vier Wochen die Verordnung automatisch außer Kraft tritt<sup>39)</sup>. Denn im übrigen fordert Art. 18 für das Außerkrafttreten einen ausdrücklichen Beschluß des Nationalrats und eine Kundgebung der Bundesregierung. Die Verordnung behält in diesem Falle also dauernde Gültigkeit. Das ergibt sich aus der allgemeinen Rechtsvermutung für den Fortbestand einmal gültig entstandener Rechtssituationen. Es folgt aber auch aus der Erwägung, daß, wenn das Parlament sich der ihm zugewiesenen Kontrolle über die Verordnung entzieht, kein Anlaß vorliegt, darum dem Rechtsakt der Exekutive die Fortgeltung zu versagen.

Zweifel bestehen über die Art der Rechtskontrolle der Notverordnungen. Sind sie als Gesetze oder als Verordnungen zu behandeln? Der Verfassungsausschuß hat das erstere angenommen<sup>40)</sup>; richtig ist aber das letztere<sup>41)</sup>. Denn nach rechtsstaatlicher Anschauung bieten nur die vom Parlament erlassenen Gesetze in sich bereits erhöhte Garantien der Rechtmäßigkeit; alle Rechtsakte der Exekutive dagegen bedürfen genauerer gerichtlicher Kontrolle. Die Prüfung der Notverordnungen ist selbstverständlich wegen der gesetzesgleichen Kraft der Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit beschränkt, und ferner gilt angesichts des politischen Einschlags, der der Entscheidung über das Vorliegen mehrerer der Voraussetzungen des Art. 18 innewohnt, für den VerfGH. das Gebot der Zurückhaltung, d. h. die Forderung, eine volle Prüfung nur bei den wirklich festbestimmten Rechtsvorschriften auszuüben und sich bei jenen Voraussetzungen, die dem politischen Werturteil einen gewissen Spielraum lassen, auf die Kontrolle der rechtlichen Grundlinien zu beschränken, um nicht ein Urteil über politische Entschlüsse fällen zu müssen, bei denen die Verfassung den politischen Organen ein Ermessen einräumen will, und über die sie die politische Kontrolle ausdrücklich dem Nationalrat, nicht dem Gericht, zugewiesen hat<sup>42)</sup>. Angesichts der engen Schranken, in

39) So auch Métall S. 51, Voegelin, Zeitschrift f. Politik Bd. 19 (1930) S. 607; Wittmayer S. 460. Allerdings wird man in Übereinstimmung mit Métall ein verspätetes Aufhebungsverlangen für rechtswirksam halten müssen.

40) Bericht (Beilage Nr. 405) S. 4.

41) Zutreffend der Abg. Eisler in der Sitzung des Nationalrats vom 7. Dezember 1929 (Sten. Ber. III S. 3015); Merkl, J. Bl. 1930 S. 48; Métall, GZ. 1930 S. 52; Wittmayer S. 461 Anm. 2. So auch schon für die Verordnungen auf Grund § 14 StGG von 1867 Zolger, Österreichisches Ordnungsrecht 1898 S. 393 ff., 402 f.

42) Für die Berücksichtigung dieser Schranken kann die deutsche Rechtsprechung wertvolle Hinweise bieten. Obwohl der deutsche Staatsgerichtshof mit Recht für sich

die das Notverordnungsrecht in sachlicher Beziehung, namentlich aber durch die verfahrensmäßigen Binden gebannt ist, kann es schwerlich zu einem erheblichen Machtmittel in der Hand der Exekutive gegenüber dem Parlament werden. Da freilich in dem zur Mitwirkung berufenen parlamentarischen Ausschuß die Mehrheitsparteien den Ausschlag geben, so vermag es immerhin der parlamentarischen Mehrheit bedeutsame Möglichkeiten der Ausschaltung der Opposition zu geben. Seine wahre Tragweite wird erst die Zukunft erweisen <sup>43)</sup>.

Gerade mit Rücksicht auf die Abschwächung, die das Notverordnungsrecht gegenüber der Regierungsvorlage erfahren hat, verdient die Möglichkeit einer Stärkung der Regierung besondere Aufmerksamkeit, die sich aus der Einführung allgemeiner polizeilicher Anordnungsbefugnisse ergeben kann. Die Reformvorlage sah ein polizeiliches (gesetzänderndes) Notstandsrecht in unmittelbarem Zusammenhange mit dem Notverordnungsrecht vor. Auch hier haben Kompromisse vieles abgeschwächt. Geblieben ist ein den Polizeibehörden bisher abgehendes Verordnungsrecht zum Schutz der gefährdeten körperlichen Sicherheit von Menschen oder des Eigentums innerhalb der Schranken der Gesetze, also eine rein verwaltungsrechtliche Generalermächtigung (Art. II § 4 Abs. 2 ÜbgG. 1929) <sup>44)</sup>, und die Befugnis des Bundesheeres, selbständig einzuschreiten, wenn die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt

---

ein weitgehendes Prüfungsrecht in Anspruch nimmt, als den ordentlichen Gerichten zusteht, erkennt er doch ausdrücklich an, daß bei der Nachprüfung solcher Punkte dem Ermessen der Regierung ein gewisser Spielraum zu belassen ist und daß, weil das später befindende Gericht kaum imstande ist, sich in die Lage der Regierung bei Erlaß der Notverordnung zurück zu versetzen, das Vorgehen der Regierung solange als berechtigt anzusehen ist, als nicht das Gegenteil aus den Verhältnissen der kritischen Zeit heraus sich einwandfrei ergibt (Entscheidungen vom 21. Nov. 1925, u. 9. Juni 1928 bei Lammers-Simons S. 272 f., S. 284 f.). Für Art. 48 RV. hat das RG. einen noch zurückhaltenderen Standpunkt eingenommen (RG. Strafs. 57, 385; 58, 271; 59, 42, 185). Im gleichen Sinne im Schrifttum Triepel, Festgabe für W. Kahl, 1923 II S. 96 ff., E. Jacobi in Veröff. d. d. Staatsrechtslehrer I S. 122 ff. und Thoma, Festgabe für das Reichsgericht 1929 Bd. I 189/90.

<sup>43)</sup> Es ist jedenfalls Überschätzung der Rechtsschranken des Art. 18 A, wenn Métall, GZ. 1930 S. 51 meint, das Notverordnungsrecht werde «praktisch kaum jemals» angewendet werden; dagegen auch Ball und Wolf daselbst S. 121 Anm. 29. Geringe Bedeutung schreiben der Einrichtung zu auch Merkl, JBl. 1930 S. 48; Deutsche Juristen-Zeitung 1930 Sp. 204, Wittmayer S. 461; Langhoff, Die Bundesverfassungsnovelle 1930 S. 10. Das Rechte scheint mir Hugelmann (Deutsche Juristen-Zeitung 1930 Sp. 525 f., ähnlich Merkl, JBl. 1929 S. 449) zu treffen, wenn er das Notverordnungsrecht hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Stärkung würdigt, die es der parlamentarischen Mehrheit gegenüber Obstruktionsversuchen der Minderheit gewährt.

<sup>44)</sup> Obwohl es sich um ein im Verwaltungsrecht der meisten demokratischen Staaten Europas selbstverständliches Institut handelt, das für die Bewegungsfähigkeit der Polizeiverwaltung schwer entbehrlich ist, sind dagegen unter Übertreibung rechtsstaatlicher Prinzipien politische Bedenken erhoben worden. So von Merkl, JBl. 1930 S. 47 f. Dagegen mit Recht Wittmayer S. 471.

an der Anrufung der militärischen Hilfe verhindert sind und ein Zuwarten nicht wieder gutzumachenden Schaden bringen würde, d. h. also im Falle von Elementarkatastrophen oder sehr schweren politischen Unruhen<sup>45)</sup> (Art. 79 Abs. 4). Politisches Gewicht kommt beiden Bestimmungen nicht zu.

Ganz anders verhält es sich mit der an versteckter Stelle stehenden Vorschrift des Art. 102 Abs. 7: »Ergibt sich in einzelnen Gemeinden die Notwendigkeit, wegen Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung besondere Maßnahmen zu treffen, so kann der zuständige Bundesminister mit diesen Maßnahmen für die Dauer der Gefährdung eigene Bundesorgane betrauen.« Diese Bestimmung enthält im Gewande einer Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der örtlichen Sicherheitspolizei eine Ermächtigung zu polizeilichen Notstandsmaßnahmen von recht dehnbare Natur.

Es ist mit Recht in der Literatur hervorgehoben worden<sup>46)</sup>, daß der Wortlaut dieser Vorschrift eine auffallende Ähnlichkeit mit dem Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung hat, aus der sich die so hoch bedeutsamen Ausnahmebefugnisse des deutschen Reichspräsidenten herleiten. Darüber, welche Maßnahmen statthaft sind, und welche Rechtsschranken ihnen gezogen sind, schweigt Art. 102 Abs. 7. Schwerlich aber empfängt die Regierung durch diese Vorschrift eine ihre sonstigen Befugnisse erweiternde Ermächtigung zu *gesetzesändernden* Maßnahmen. Die Vorschrift des Art. 18 BVerfG., der die Behörden (einschließlich der Regierung) zu *gesetzesausführenden* Verordnungen ermächtigt, kann zwar für Art. 102 Abs. 7 nicht als Schranke angeführt werden, denn hier handelt es sich nicht um den Erlaß von Verordnungen, sondern um »Maßnahmen«, d. h. um Rechtsakte jeder Art ohne Bindung an Form und inhaltliche Allgemeinheit der Verordnung, nur bestimmt durch ihr Ziel, die Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung<sup>47)</sup>. In Art. 102 Abs. 7 selbst aber weist das Wort »zuständige« auf die Bindung an die Zuständigkeit begründende Gesetz hin<sup>48)</sup>. In den Vorschriften der Verfassung findet jedenfalls dieses Notstandsrecht seine Grenze<sup>49)</sup>.

Umfang und Schranken dieses Rechts zur unmittelbaren örtlichen

45) Derartige Fälle führt der Bericht des Verf. Ausschusses (Beilagen Nr. 405) S. 4 an.

46) Camillo Policky in Österreichische Richterzeitung 23 (1930) S. 33; Wittmayer S. 459.

47) Über den Begriff der Maßnahme als des von der konkreten Sachlage beherrschten nicht formgebundenen Rechtsaktes C. Schmitt, Veröffentlich. d. Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 1 (1924) S. 95 f.; Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums 1926 S. 10, 16.

48) Von der *gesetzesändernden* Kraft der Maßnahmen gehen dagegen aus Policky S. 33; Wittmayer S. 469 f.

49) Policky will in 102 Abs. 7 auch Verfassungsdurchbrechungen sanktioniert sehen (S. 33 f.). Gegen ihn mit Recht Wittmayer S. 469/70.

Bundespolizeiaktion bleiben also etwas im Ungewissen. Gerade darum enthält dieses Aktionsrecht trotz seiner lokalen Zersplitterung für die Bundesexekutive weitreichende Möglichkeiten, denen vielleicht eine größere politische Bedeutung zuzumessen sein dürfte als dem Notverordnungsrecht.

Würdigt man den Ausbau der Stellung des Bundespräsidenten im Zusammenhang, so kann man namentlich im Hinblick auf die Volkswahl eine Stärkung feststellen, die ihn sehr wohl befähigt, eine bedeutsame politische Tätigkeit zu entfalten, nicht so sehr als unmittelbar hervortretender Leiter der Tagespolitik oder als im Kampf mit dem Parlament liegende politische Macht<sup>50)</sup>, wie als feste Stütze einer energischen Regierungstätigkeit und als sichtbarer Repräsentant und Führer der Volksgesamtheit. Es wird eine Frage der Umstellung des Verfassungslebens auf die neue Position des Präsidenten sein, inwieweit in Wirklichkeit der weite Rahmen ausgefüllt werden wird, den die Novelle dem politischen Einfluß des Präsidenten eröffnet<sup>51)</sup>.

Das Ziel, das sich die Reform bei ihrer Umgestaltung des Regierungssystems der österreichischen Demokratie setzt, ist die »Stärkung der staatlichen Autorität«, die durch eine Vermehrung der Macht der Exekutive und einen Abbau der reinen Parlamentsherrschaft erreicht werden soll. Die Hebung der Stellung des Bundespräsidenten bildet das Hauptstück für die Ausgestaltung des Einflusses der Regierung gegenüber dem Parlament. Doch trägt jedenfalls die gesetzgewordene Fassung der Novelle keine antiparlamentarische Tendenz. Hand in Hand mit der Stärkung der Exekutive geht die Sicherung der Herrschaft der Parlamentsmehrheit gegenüber der Parlamentsminderheit.

In diesen Zusammenhang gehören zunächst die Bestimmungen, daß der Nationalrat nicht mehr wie bisher in dauernder, nur durch Verhandlungen unterbrochener Kontinuität versammelt ist, sondern vom Präsidenten jährlich zu 2 ordentlichen Tagungen berufen wird, doch ist eine Mindestdauer der Frühjahrstagung von 2, der Herbsttagung von 4 Monaten vorgesehen, außerdem müssen außerordentliche Tagungen auf Verlangen der Bundesregierung, eines Drittels der Mitglieder des Nationalrats oder des Länder- und Ständerats einberufen werden, und die Schließung der Tagung darf der Präsident lediglich gemäß eigenen Beschlusses

<sup>50)</sup> Zu weit geht es daher, wenn Merkl, JBl. 1930 S. 48; Deutsche Juristenzeitung 1930 Sp. 204 von einer Abhängigkeit der Bundesregierung nach zwei Seiten (Nationalrat und Präsident) und von der Möglichkeit einer »dauernden Regierungskrise« im Konfliktfall spricht.

<sup>51)</sup> Die auf die Befugnisse des Bundespräsidenten bezüglichen Vorschriften sind alsbald in Kraft getreten (Art. II § 16 ÜbgG. von 1929). Der jetzige Präsident bleibt im Amt. Die Neuwahl ist erst binnen 10 Wochen nach Zusammentritt des nächsten neugewählten Nationalrats auszuschreiben; für den jetzigen Nationalrat ist regelmäßiger Ablauf seiner Periode vorgesehen (§ 14 a. a. O.).

des Nationalrats vornehmen (Art. 28 Absatz 1—3). Von einer Zurückdrängung des Parlaments kann also nicht die Rede sein, umsoweniger, als die Ausschüsse zur Fortsetzung ihrer Tätigkeit nach dem Ende der Tagung beauftragt werden könnten (Art. 28 Abs. 4) und der Ständige Unterausschuß selbst im Falle der Auflösung die Funktionen der Mitwirkung an der Verwaltung fortführt (Art. 55 Abs. 2 Satz 5).

Ebensowenig kann eine wirkliche Schwächung der parlamentarischen Stellung in der Einführung eines automatischen Budgetprovisoriums erblickt werden. Im Falle des Nichtzustandekommens des rechtzeitig, d. h. 10 Wochen vor Ablauf des Finanzjahres, dem Nationalrat vorgelegten Bundesvoranschlages und in Ermangelung vorläufiger gesetzlicher Bestimmungen darf die Regierung für zwei Monate Ein- und Ausgaben nach den geltenden Gesetzesvorschriften in Höhe von je  $\frac{1}{12}$  der bisherigen Bewilligung bestreiten (Art. 51 Absatz 3). Nach zwei Monaten muß jedoch auf jeden Fall eine vorläufige oder definitive Regelung durch Gesetz erfolgen.

Das demokratische Wahlrecht bleibt durch die Novelle unberührt. Die aktive Wahlfähigkeit wird auf 21 (statt 20) und die passive auf 29 (statt 24) heraufgesetzt (Art. 26 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4). Den Ländern bleibt es überlassen, die Wahlpflicht (auch für Bundeswahlen) einzuführen (Art. 26 Abs. 1 Satz 3—5)<sup>52</sup>). Für die Gemeindewahlen wird gestattet, daß die Wahlberechtigung Personen vorenthalten wird, die noch nicht ein Jahr in der Gemeinde wohnen und sich in ihr vorübergehend aufhalten (Art. 119 Abs. 2)<sup>53</sup>).

Die große Aktion, die das Reformprojekt gegen die reine Parlaherrschaft zu führen beabsichtigte, blieb nicht bei jenen Maßnahmen zur Stärkung der Regierungsmacht stehen, die allein von den ursprünglichen Plänen die Klippe der Parteikompromisse als leidlich kompakter Block passiert haben. Es war nach dem Vorbild der Weimarer RV. auch ein Ausbau der Volksgesetzgebung vorgesehen. Nichts davon ist Gesetz geworden. Das ist wahrscheinlich kein Schade. Eine Korrektur des Parteienstaates durch unmittelbar demokratische Institutionen zu erwarten, ist in einem parteipolitisch so zerrissenen Staate wie Österreich vergeblich. Das zeigt das warnende Beispiel des — jedenfalls vorläufig — recht wenig ermutigenden Mißbrauchs der Volksgesetzgebung im deutschen Reich. Das Schweizer Beispiel kann mit Berechtigung nur dort angeführt werden, wo gleiche Verhältnisse bestehen: Sicherheit, Bürger-

<sup>52</sup>) Ob man mit der Wahlpflicht in Österreich günstigere Erfahrungen machen wird wie anderwärts, mag zweifelhaft sein. Ungünstiges berichtet Gargas, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Neue Folge 17 S. 206; vgl. auch Kaisenberg, *ZStaatsW.* 88 S. 581.

<sup>53</sup>) Merkl, *Deutsche Juristenzeitung* 1930 S. 202, bemerkt mit Recht hierzu, daß hiervon in erster Linie Arbeiter, also in der Mehrzahl nicht Angehörige der Mehrheitsparteien betroffen werden.

lichkeit, altdemokratische Traditionen. Der eigentlich tragende Gedanke, der die Heimwehrbewegung in ihrem Kampfe gegen Parlament und Parteienstaat emporführte, war das ständische Prinzip<sup>54)</sup>. Auch von den überdies reichlich unklaren ständischen Ideen begegnet in der Novelle, eine Folge des Übergangs der Leitung der Reform von den Heimwehren an die Koalitionsmehrheit der Parteien, nur ein Rest in der verheißenen Umwandlung des Bundesrats in einen Länder- und Ständerat. Die Schwierigkeit, eine befriedigende Verteilung der Stimmen innerhalb einer berufsständischen Körperschaft herzustellen, so oft mit Recht von den Kritikern der berufsständischen Ideologie hervorgehoben, zeigte sich auch in diesem Falle. Nicht einmal die Mehrheitsparteien vermochten sich untereinander über die Zusammensetzung des Ständerats zu verständigen. So schiebt schon der Entwurf und ebenso die endgültige Novelle die Lösung dieser Frage auf ein künftig zu erlassendes Bundesverfassungsgesetz ab (Art. 34/35). Selbst die Zuteilung der Sitze im Länderrat erwies sich als ein recht schwer zu lösendes Problem<sup>55)</sup>. Der Plan des Entwurfs, daß jedes Land die gleiche Zahl von Vertretern stellen sollte, was eine schwere Beeinträchtigung Wiens zur Folge gehabt hätte, ist gefallen. Die Befugnisse des Länder- und Ständerats sind gegen früher nicht erweitert. Die Ausfüllung der hier verbleibenden Lücken des Reformwerks wird nicht leicht sein. Darüber, daß der ständische Gedanke in der Novelle tatsächlich beiseite geschoben ist, kann man sich schwerlich täuschen; das nimmt der Einführung ständischer Einrichtungen, die sonst ein weit über Österreich hinausgehendes verfassungsrechtliches Interesse besitzen, ihr eigentliches Gewicht.

Von dem Umschwung der verfassungsrechtlichen und politischen Lage wird auch die *Verfassungsgerichtsbarkeit* erfaßt. Den Anstoß zur Ausdehnung der Reform auf dieses Gebiet gab, wie wir sahen, der Gegensatz, der sich in den letzten Jahren häufiger zwischen der Politik der Bundesregierung und der Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofs, namentlich in der Frage der Dispens-Ehen und der Wiener Straßenpolizei, gezeigt hatte. Ganz im Widerspruch zu der rechtstheoretischen Ideologie der reinen Rechtslehre, die an der politischen Auswirkung der weit gespannten Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs ganz vorbeisieht, hatte der Verfassungsgerichtshof in Wahrheit gerade infolge der ständigen Konflikte zwischen dem Bund und der Wiener Verwaltung

<sup>54)</sup> Es spielte schon im Jahre 1919 in den christlich-sozialen und großdeutschen Entwürfen zur Verfassung, die als zweite Kammer ein Ständehaus oder eine Reichswirtschaftskammer vorsahen, eine Rolle. Vgl. darüber Lamp, Das Zweikammersystem der österr. Bundesverfassung 1922 S. 21 ff., Abg. Clessin in der Sitzung des Nationalrats vom 23. Okt. 1929 (Sten. Ber. III 2911) sowie zum ständischen Gedanken allgemein Seipel S. 199 ff.

<sup>55)</sup> Vgl. Merkl, Deutsche Juristenzeitung 1930 Sp. 203; Wittmayer S. 465 ff.

eine hohe politische Aufgabe zu erfüllen. Unleugbar, daß die umfassende Gerichtsbarkeit manchen Konflikt ruhiger Lösung entgegengeführt hat. Unvermeidbar aber, daß der Verfassungsgerichtshof der Gefahr politischer Festlegung und politischer Reibung nicht entging. Schwer zu verhüten auch, daß die politische Kritik die Ursache in der personellen Besetzung des Gerichts zu suchen geneigt war. So entstand die Forderung der »Entpolitisierung« des Verfassungsgerichtshofs durch Entparlamentarisierung der Personenbesetzung.

Eine wirksame Entpolitisierung des Verfassungsgerichtshofs würde wohl einer vorsichtigen Begrenzung seiner Kompetenz bedurft haben, die ihm die am stärksten von politischen Tagesfragen bewegte und daher der Judiziabilität widerstrebenden Materien abgenommen hätte <sup>56)</sup>. Die Novelle entzieht ihm nur die wichtigsten ihm noch verbliebenen *verwaltungsrechtlichen* Kompetenzen. Ihr Hauptaugenmerk richtet sich auf die Personenbesetzung, die sie indessen nicht in glücklicher Weise angefaßt hat. Sie ändert den Modus der Stellenbesetzung mit dem Ziel ab, den Gerichtshof überwiegend mit juristischen Fachleuten statt wie bisher mit Vertrauensmännern der Parteien zu besetzen. Sie verlangt von allen Mitgliedern daher juristische Vorbildung und 10jährige juristische Praxis. Sie schließt die aktiven Politiker von der Zugehörigkeit zum Verfassungsgerichtshof aus, nämlich die Mitglieder der Bundes- und Landesregierungen, des Parlaments oder eines sonstigen Vertretungskörpers <sup>57)</sup>, sogar die Angestellten oder sonstigen Funktionäre der politischen Parteien. Sie drängt den parlamentarischen Einfluß auf die Ernennung zurück: Präsident, Vizepräsident und die Hälfte der 12 Mitglieder und 6 Ersatzmitglieder ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung aus dem Kreise der Richter, Verwaltungsbeamten und Professoren. Die andere Hälfte auf Grund von Dreier-vorschlägen, die je zur Hälfte Nationalrat und Länder- und Ständerat erstatten (Art. 147). Aber weder die immer noch zur Hälfte politisierte Besetzung, noch das System der Inkompatibilität werden zureichen, die politische Note aus der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs zu bannen.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind auf Lebenszeit ernannt. Die Novelle ändert daran nichts, führt nur bei 70 Jahren eine

<sup>56)</sup> Darauf daß in der »Abbürdung der politischen Aufgabe« der entscheidende Ansatzpunkt einer Beschränkung der politischen Rolle des Verfassungsgerichtshofs gelegen hatte, weist auch mit Recht Wittmayer S. 481 hin.

<sup>57)</sup> Diese auch dann, wenn sie ihr Mandat bei Ernennung niederlegen. Die Berufung zum Präsidenten oder Vizepräsidenten setzt sogar den Ablauf von 4 Jahren seit Aufgabe der politischen Position voraus. Vermutlich wird diese allzu rigorose Bestimmung in Zukunft erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Gehen sie auch Kelsen, Jur. Bl. 1929 S. 456.

Altersgrenze ein (Art. 147 Abs. 6 Satz 2). Der von ihr erstrebte Wechsel im Charakter der Mitglieder wäre also zunächst nicht erfolgt. Angesichts dessen hat sie die Funktion sämtlicher gegenwärtiger Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs mit dem 15. Februar 1930 für erloschen erklärt (Art. II § 25 ÜbgG. 1929). Sie setzt also die Unabhängigkeit der Richter beiseite, um den politischen Umschwung durch eine Neubesetzung des politisch mißliebig gewordenen Gerichts zu vervollständigen. Eine solche aus politischen Gründen erfolgte Absetzung eines ganzen Gerichtshofs — tatsächlich ist der größte Teil der Mitglieder nicht wieder in das Gericht gewählt worden — ist ein tiefer Eingriff in die Justiz<sup>58)</sup>, der jedenfalls erhärtet, daß auch der neue Modus der Ernennung den politischen Einflüssen nach wie vor die Bahn frei läßt<sup>59)</sup>.

Ganz unabhängig von der politischen Neuorientierung der Obersten Gerichte geht ein weiterer Ausbau der rechtsstaatlichen Einrichtungen. Das Verfahren des VGH. bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen wird verbessert. Das Recht, die Prüfung zu beantragen wird über Bundes- und Landesregierung auf den Verwaltungsgerichtshof und den Obersten Gerichtshof ausgedehnt (Art. 140). Die Frist, die bisher der VGH. für das Außerkrafttreten eines verfassungswidrigen Gesetzes bewilligen konnte, wird auf 1 Jahr (statt 6 Monate) bemessen (Art. 140 Abs. 3). Diese Fristverlängerung beruht auf den Erfahrungen, die im Streit über das Wiener Landesgesetz über die Straßenpolizei gemacht worden sind. Der Verfassungsgerichtshof hob es am 16. November 1928 mit sechsmonatlicher Übergangsfrist auf<sup>60)</sup>, weil vor seinem Erlaß das Bundesgrundgesetz über die Materie hätte abgewartet werden müssen. Die Parteien vermochten sich jedoch nicht über dieses Bundesgesetz zu einigen, so daß die Frist durch verfassungsänderndes Gesetz vom 24. Mai 1929 (BGBl. Nr. 177) bis zum 30. November 1929 hinausgeschoben wurde. Die Reform hat die Frage erledigt. Die lange Zeit drohende Befürchtung, es möchte nach dem 30. November ein rechtliches Vakuum entstehen, gab jedoch Veranlassung, die gesetzliche Frist nunmehr zu verlängern und in den Absatz 4 die sehr zweckmäßige Bestimmung aufzunehmen, daß mit dem Außerkrafttreten des verfassungswidrigen Gesetzes automatisch, wenn das Urteil nichts anderes bestimmt, die

<sup>58)</sup> In der Erörterung der Reform ist an dieser Maßnahme der Novelle, die den Anschein einer «Umpolitisierung» erweckt, durchweg Kritik geübt; vgl. Kelsen, J. Bl. 1929 S. 456, Brockhausen das. 1930 S. 69 ff.; Voegelin S. 609 ff.; Wittmayer S. 482 ff.

<sup>59)</sup> Ähnliche Bestimmungen über Inkompatibilität sind auch für den Obersten Gerichtshof und den VGH. eingeführt (Art. 134 Abs. 3, 4, 5, 92 Abs. 2), für letzteren ist der parlamentarische Einfluß auf die Besetzung beseitigt (Art. 134 Abs. 3) und — zur Beschleunigung der Umbesetzung — die Altersgrenze auf 65 Jahre festgesetzt (Absatz 6).

<sup>60)</sup> Sammlung Heft 8 Nr. 1114 S. 342. Ausführliche Darstellung des Streites bei Novák, Zahraniční Politika 9 (1930) S. 15 ff.

von dem Gesetz beseitigten früheren Bestimmungen wieder in Kraft treten <sup>61</sup>).

Die ferner in die Novelle eingefügten Maßnahmen zum Ausbau der rechtswissenschaftlichen Garantie, die Schaffung von Verwaltungsstrafsenaten zur Entscheidung der Verwaltungsstrafsachen in oberster Instanz (Art. 11 Abs. 5) <sup>62</sup>), die Verbesserung der Vorschriften über die Haftung der Gebietskörperschaften für schädigende Handlungen ihrer Organe (Artikel 23) <sup>63</sup>), und endlich die Vereinheitlichung und Revision der Zuständigkeiten des VGH. (Art. 129—132) <sup>64</sup>) gehören nicht dem politischen, sondern dem verwaltungsrechtlichen Gebiet an und sind nur infolge des weitgespannten Rahmens des Bundes-Verfassungsgesetzes formelle Bestandteile der Verfassung und damit der Reform.

Die österreichische Verfassungsreform ist das Werk nüchterner politischer Berechnung. Sie ist die Festlegung der Ergebnisse der innerpolitischen Umlagerung. Darum die über alle die zahlreichen Positionen des politischen Kampffeldes zerstreuten Bestimmungen der Reform. Darum aber andererseits auch der sie alle durziehende einheitliche politische Zug. Als ganzes genommen bringt die Reform einen recht tiefgreifenden Wandel der verfassungsrechtlichen Verhältnisse. Freilich, der Föderalismus bleibt trotz einiger ihre Spitze gegen Wien kehrenden Abstriche erhalten, die Verfassungsgerichtsbarkeit behält ihre zentrale Stellung, die demokratische Grundlage vor allem ist unerschütterter. Aber bezüglich der Formen der staatlichen Willensbildung unternimmt es die Novelle, und das ist das wichtigste Stück der Reform überhaupt, aus einem radikal parlamentarischen System eine gemäßigt parlamenta-

<sup>61</sup>) Diese Neuerung geht auf den Vorschlag Kelsens zurück (vgl. dens. *Revue du droit public* 44 (1928) S. 250; Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 6 (1929) S. 72/78; J.Bl. 1929 S. 455) und war schon bei der Reform von 1925 im Regierungsentwurf enthalten.

<sup>62</sup>) Damit ist für die Anfechtung von Verwaltungsstrafverfügungen, die im deutschen Recht den ordentlichen Gerichten zugewiesen ist, jetzt in Österreich ein Schutz durch verwaltungsgerichtliche Instanzen eingeführt. Als Verwaltungsgericht muß man die Verwaltungsstrafsenate mit Rücksicht auf Aufgabe, Verfahren und Unabhängigkeit bezeichnen, obwohl der Vorsitzende (der Landeshauptmann) nicht rechtskundig zu sein braucht (anderer Ansicht Koerner, ZBl. 48 (1930) S. 81 f.). Der Regierungsentwurf hatte übrigens einen besonderen unpolitischen Vorsitzenden vorgesehen. Die Vereinigung von verwaltender und richterlicher Tätigkeit bei den Mitgliedern des Gerichts kommt z. B. auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Preußens (beim Kreis- und Bezirksausschuß) und des Reichs (beim Finanzgericht) vor. — Die Bestimmungen über Verwaltungsstrafsenate treten erst mit Erlaß des noch nicht ergangenen Ausf. G. in Kraft. (Art. II § 7 ÜbG. 1929).

<sup>63</sup>) Die Haftung der Gebietskörperschaften, die schon die Novelle von 1925 eingeführt hat, bleibt auch jetzt noch bis zum Erlaß des Ausf. G. Verheißung (Art. II § 12 ÜbG. 1929; vgl. näher bei Herzog *Österr. Anwalts-Ztg.* 7 (1930) S. 61 ff.).

<sup>64</sup>) Die Einzelheiten erläutert bei Koerner, ZBl. 1930, S. 82 ff.; Adler, *das.* S. 28 f.; Herzog, *Österr. Anwalts-Ztg.* 1930, S. 8 ff.

rische Demokratie zu formen; es ist das ein Schritt, der im Rahmen der allgemeinen Entwicklung des parlamentarischen Typs der Demokratie Beachtung verdient als ein wichtiges, vielleicht symptomatisches Zeichen, wie lebhaft in der Gegenwart das Verlangen nach fester Regierung und Führung sich äußert. <sup>65)</sup> Vor allem aber durchdringt die Reform die ganze Verfassung mit einem neuen politischen Prinzip; es ist der Geist einer dauerhaften parteipolitischen Mehrheit, der in der Verfassungsordnung nicht das Kompromiß, sondern die Durchsetzung des Mehrheitswillens zu sichern sucht.

Dennoch ruht die ganze Reform selbst auf einem Kompromiß der Mehrheitsparteien mit der parlamentarischen Minderheit. Besteht nun nicht die Gefahr, daß auch künftig bei Verschiebungen der parteipolitischen Lage der Wunsch auftaucht, den Sieg durch neue Verfassungsrevision zu krönen? Wird das jetzige Kräfteverhältnis der Staaten Dauer haben? Niemand kann das vorhersagen. Unleugbar sind die eigentlichen Träger und Wegbereiter der Reform, die Heimwehren, von dem Ergebnis sehr enttäuscht. Mindestens für die Zukunft bleibt das Streben, über das Erreichte hinaus neue Positionen zu erobern, lebendig. Noch ist auch die Reformarbeit selbst in Fluß. Eine Reihe zwar nicht verfassungsrechtlich bedeutsamer, aber äußerst belangreicher und umstrittener politischer Fragen sind bereits geregelt <sup>66)</sup>, andere stehen noch aus. Namentlich aber weist die neue verfassungsrechtliche Ordnung noch zwei empfindliche Lücken auf. Noch ist die heikle Frage der Zusammensetzung des Länder- und Ständerats ungelöst, noch steht auch der nicht minder dornige neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern aus, in dem der Kampf um die Stellung Wiens noch einmal von dieser Seite her entbrennen kann <sup>67)</sup>. So hängt das volle Wirksamwerden der neuen Einrichtungen noch von der Zukunft ab. Schon manchmal aber hat sich eine Verfassung, die von vielen Seiten als vorläufiges Kompromiß angesehen wurde, gerade dadurch, daß sie der tatsächlichen Machtlage auf das engste angepaßt war, als über Erwarten dauerhaft erwiesen.

<sup>65)</sup> Darauf weist mit Recht auch Mirkine-Guetzévitch in seiner Besprechung der Reform (*Revue politique et parlementaire* 142 (1930) S. 492) hin.

<sup>66)</sup> Siehe das Bundesgesetz zur Abänderung des Strafgesetzes und des Preßgesetzes vom 20. Dez. 1929 (BGBl. Nr. 440); vgl. Kommentar von Kläger 1930). Ferner: Gesetz zum Schutze der Arbeits- und Versammlungsfreiheit vom 5. April 1930 (BGBl. Nr. 113); vgl. zum Entwurf Kadecka JBl. 1929 S. 457 ff.; Lederer, JBl. 1930, S. 201 ff.; Weißkopf, GZ. 1930, S. 132 f.; Malaniuk, das. S. 139 ff. Gesetz betreffend die Abänderung des Waffenpatents vom 17. Juni 1930 (BGBl. Nr. 178); vgl. den Bericht des Justizausschusses Nr. 507 der Beilagen des Nationalrats.

<sup>67)</sup> Wien erhält jetzt als Land *und* Gemeinde Anteile, ist also doppelt berücksichtigt. Hiergegen richtet sich schon seit langem der Kampf der anderen Länder. Vgl. Pfaundler in Mannlicher-Pf. S. 59.



# Die königliche Diktatur in Jugoslawien.

(Eine moderne absolute Monarchie).

Dr. G. Lubenoff, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Ereignisse, welche im Anfang des Jahres 1929 die Organisation des jugoslawischen Staates umgestaltet haben, haben ihm vollkommen den Charakter der schon historisch gewordenen absoluten Monarchie gegeben; allerdings mit der Besonderheit, daß dieser Zustand in Jugoslawien von dem König selbst als vorübergehend angekündigt ist. Wie lange aber dieser »vorübergehende« Zustand dauern wird, hängt allein von dem Willen des Königs ab, und die Beispiele moderner Diktatur zeigen zur Genüge, wie weit sich ein solcher ausdehnen kann. Das zeitliche Moment ist m. E. kein genügendes Merkmal, den schon in der Staatslehre bereits eingebürgerten, dieser Form der Staatsorganisation entsprechenden Begriff der absoluten Monarchie durch den der Diktatur zu ersetzen. Die heutige Geistes- und Rechtsauffassung in Europa wehrt sich dagegen, die Auferstehung der verrufenen älteren Staatsform anzuerkennen und wechselt in Selbsttäuschung den Namen, ohne daß an den Tatsachen damit etwas geändert wird. Diese Haltung erklärt sich auch daraus, daß man heute die Diktatur nicht als eine vollständige Umwälzung der Staatsorganisation, sondern als eine Reaktion gegen die Mängel des Parlamentarismus und seine Unfähigkeit, die schweren Aufgaben des Staates in der Nachkriegszeit zu erfüllen, betrachtet. Es ist aber schließlich gleichgültig, ob wir Jugoslawien als eine absolute Monarchie oder als Diktatur bezeichnen, die politische und die rechtliche Lage bleibt dieselbe.

Die Entstehung der königlichen Diktatur in Jugoslawien ähnelt in vielen Punkten der spanischen. Wie bei der letzteren, so haben auch bei ihr zwei verschiedene Beweggründe zur Ausrufung der Diktatur geführt: innere parteipolitische Spaltung einerseits und nationale Kämpfe im Staate andererseits. Spanien hat seine innerpolitische Zersetzung und seine katalonische Frage, Jugoslawien seine Morde in der Skupstina und seine macedonische, kroatische Frage, dazu noch eine Reihe ähnlicher Probleme. Spanien hatte die politisch tonangebende

Artilleristen-Offiziersorganisation, Serbien hat seinen politisierten Offizierscorps. In dem einen wie dem anderen Lande blieb aber der König immer die führende Persönlichkeit, indem er je nach den Umständen, sich der einen oder anderen dieser im Staate wirkenden Kräfte bediente. Während in Spanien die innere parteipolitische Zersplitterung im Vordergrund steht, haben in Jugoslawien die nationalen Kämpfe die größere Bedeutung. Genauer gesagt: wenn man die Eigentümlichkeit der jugoslawischen Diktatur verstehen will, ist dies nur unter dem Gesichtspunkt der Nationalitätenfrage möglich.

Bekanntlich ist mit der Errichtung des Staates der Serben, Kroaten und Slowenen die Vereinigung von Völkern vollzogen worden, von denen die meisten in der Vergangenheit niemals mit dem alten Serbien, das in dem neuen Staate um die Hegemonie kämpft, einen einheitlichen Staat gebildet haben <sup>1)</sup>.

Zu dieser nationalen Verschiedenheit gesellt sich die der Kultur-entwicklung der einzelnen Stämme, welche das jetzige Jugoslawien bilden. All das hatte zur Folge, daß weder eine Zusammenarbeit, noch eine gegenseitige Verständigung zwischen den verschiedenen Stämmen über die Hauptprobleme des Staates möglich war. Diese zwei schwachen Punkte des jugoslawischen Staates hebt auch der König in seinem Aufruf vom 6. Januar 1929 hervor, und um hierin Abhilfe zu schaffen, errichtet er die Diktatur.

Vom rechtlichen Standpunkt aus kann man die königliche Diktatur in Jugoslawien als Staatsorganisation ohne verantwortliche Leitung bezeichnen. Nach dem Gesetz vom 11. Januar 1929 über die oberste Staatsverwaltung Jugoslawiens und über die königliche Gewalt, ist der König der alleinige Träger der Staatsgewalt. Er erläßt die Gesetze, er ernennt die Beamten (einschließlich der Minister) und ist Chef der Armee. Demgegenüber hat der König keine Pflichten. Seine Person ist unverletzlich, er kann für nichts verantwortlich gemacht oder vor Gericht gezogen werden. Der Rechtszustand beruht also auf dem Willen des Königs allein, wie es in allen absoluten Monarchien der Fall war. Die Unverantwortlichkeit ist im Gesetz als Grundsatz festgelegt. Es muß indessen betont werden, daß nicht jede grundsätzliche Erklärung der Unverantwortlichkeit des Monarchen Rechtlosigkeit und Willkür nach sich zieht; ob dies der Fall ist, das läßt sich erst aus den späteren Gesetzen und Umständen ersehen.

Eine Prüfung der bisher erlassenen Gesetze und ihrer Anwendung fällt aber leider im ungünstigen Sinne aus. Mit dem Gesetze zum Schutze

<sup>1)</sup> Vgl. K. Iretschek, *Istoria srpskog naroda* (Geschichte des serbischen Volks); Prof. Franz Milobar, *Die kroatische Frage in Vergangenheit und Gegenwart* in *Süd-östliche Warte* Heft I, 1929, S. 25 ff.; Arpad Török, *Das Verfassungsproblem in Jugoslawien* in *Zeitschrift für Politik*, Bd. XVIII, Heft 9, S. 577 ff.

des Staates, welches gleichzeitig mit dem oben erwähnten erlassen wurde, wird allen Bürgerfreiheiten ein empfindlicher Schlag versetzt. So werden alle politischen, religiösen und nationalen Verbände verboten und die vorhandenen aufgelöst. Die Versammlungsfreiheit hat gleichfalls eine bedeutende Einschränkung erfahren. Jede Versammlung ist von der Genehmigung der zuständigen Behörde abhängig. Die Preßfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung werden dadurch praktisch aufgehoben, daß Äußerungen gegen die neue Ordnung als Delikt unter Strafe gestellt werden. Der Auflösung der politischen und religiösen Verbände folgte die Auflösung der bekannten Jugendverbände »Sokol«<sup>2)</sup>, die unter österreichisch-ungarischer Herrschaft die Tendenz hatten, eine nationale Miliz vorzubereiten. Von der nach der Verfassung von 1921 vorgeschriebenen Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften — Gemeinden, Provinzen — ist keine Spur geblieben. Alle Gemeinderäte wurden aufgelöst und durch neue, durch den großen Jupan (höchster Regierungsbeamter in der Provinz) oder durch den Minister des Innern ernannte ersetzt. Die Stadträte von Belgrad, Zagreb (Agram), Ljubljana werden durch den königlichen Erlaß auf Vorschlag des Innenministers ernannt. An Stelle der Selbstverwaltung tritt also eine straffe Zentralisierung, die stufenweise aufsteigend in den Händen des Königs bzw. der Regierung ihre oberste Leitung findet. Aus dem Gesagten sind die verfolgten Zwecke klar ersichtlich. An Stelle der früheren Staatsorganisation, in der man die geschichtlich gewordenen territorialbegrenzten Einheiten klar erkennen konnte, sollte der einheitliche Staat mit einem einzigen Volk ohne jeden Stammes-, Religions- und Kulturunterschied geschaffen werden. Das zu erreichen war jedoch nicht leicht, obwohl schon die Verfassung von 1921 in ihrem Artikel 4, die Einheit des jugoslawischen Volkes verkündet hatte. Die Tatsachen haben sich jedoch stärker als die ohne Rücksicht auf die Wirklichkeit geschriebenen Bestimmungen erwiesen.

Die nationalen Unterschiede traten bald nicht nur im politischen, sondern auch im Rechtsleben zutage, vor allem bei der Feststellung des Personenstandes<sup>3)</sup>. Bei dieser Feststellung wurde immer die Abstammung des einzelnen berücksichtigt, was zu neuer Betonung der Vielstammigkeit im Staate führte, die ja schon aus dem Namen des Staates selbst, Königreich der Serben, Kroaten, Slowenen hervorgeht. Da die Gesetzgebung des vereinigten Dreivölker-Königreichs nicht imstande war, die Gegensätze zu schlichten und die separatistischen Tendenzen

2) Vgl. R. W. Seton Watson, *The Yugoslav State. Centralism in Excess.* Times 14. XII. 1929.

3) Vgl. J. Peritch, *Principaux traits caracteristiques de la constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes (Yougoslavie) du 28 janvier 1921* in *Bulletin mensuel de la société de législation comparée.* Janvier—mars 1929, p. 174 et suiv.

einzudämmen, verschlimmerten sich die Zustände von Tag zu Tag und drohten eine völlige Spaltung herbeizuführen. Man versuchte nun, die fehlende Einheit durch Errichtung der königlichen Diktatur zu gewinnen. Der erste Schritt in dieser Richtung ist durch die Versöhnung der kroatischen Bauernpartei Raditsch's mit der Monarchie gemacht worden. Während die Bauernpartei im Anfang entschlossen auf dem Standpunkt stand, Kroatien solle selbst über sein Schicksal entscheiden und nur ein von ihm selbst gewähltes Staatsoberhaupt anerkennen, hat sie sich später bereit erklärt, auch unter der jetzigen Dynastie mitzuarbeiten und auf der Grundlage der Gleichheit und Selbständigkeit aller nationalen Territorien des Königreichs mit diesen einen Staat zu bilden. Die weiteren politischen Gegensätze zwischen Serben und Kroaten waren aber nicht auszugleichen. Sie führten zu dem bekannten Morde in der Skupstina. Der König hatte zu wählen: entweder mußte er, gestützt auf die chauvinistischen serbischen Schichten, allen andern Stämmen den Krieg erklären, sie mit Gewalt unterwerfen und in Gehorsam halten, oder er mußte eine Versöhnung mit ihnen auf Grund von Kompromissen erstreben. Wie weit und in welchem Sinne die Einheit des Staates von der Diktatur angestrebt und verwirklicht worden ist, ist beim Fehlen einer unabhängigen Presse und freier Meinungsäußerung nicht leicht festzustellen. Die serbischen Zeitungen schreiben von scharenweisen begeisterten Besuchen der kroatischen Bauern in Belgrad, von Festlichkeiten und überströmendem Glück im ganzen Land unter dem neuen Regime. Man muß dabei aber immer im Auge haben, daß es in jedem Land genug Leute gibt, die von Festlichkeiten auf Staatskosten Nutzen ziehen wollen, und daß die Bauernpartei Kroatiens, wenn auch die Mehrheit des kroatischen Volkes, so doch nicht seine Elite darstellt. Raditsch hat nie die Städte für sich zu gewinnen vermocht. Außerdem bilden die Kroaten mit den Serben allein immer noch nicht die ganze Bevölkerung Jugoslawiens, zu der noch Bosnier, Slowenen, Macedonier und andere gehören.

Tatsachen aus letzter Zeit geben Anhaltspunkte für die wirkliche Lage in Jugoslawien und die Tendenzen der Diktatur; an erster Stelle die neue Verwaltungsreform, die mit ihrer tiefgreifenden Wirkung auf das Staatsleben Jugoslawiens bis jetzt der bedeutendste Akt der Diktatur bleibt. Die Haupttendenz dieser Verwaltungsreform wird schon aus dem neuen Namen, den diese Reform für den Staat einführt, ersichtlich. Man will die nationalen Unterschiede aus der Welt schaffen. An Stelle des Staates der Serben, Kroaten, Slowenen soll der Staat des einheitlichen jugoslawischen Volkes — das Königreich Jugoslawien — treten. Im übrigen muß man, um das Wesen dieser Verwaltungsreform zu verstehen, sie unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten betrachten: einmal hinsichtlich der Organisation der neuen Verwaltungseinheiten und

ferner im Hinblick auf die territoriale Begrenzung dieser Einheiten. Für diese hat man den alten kroatischen Namen »Banowine« gewählt. Es kann dies ein zufälliges Zusammentreffen, es kann aber auch damit dem Selbstgefühl der Kroaten eine Konzession gemacht worden sein. An Stelle der früheren 33 Verwaltungseinheiten treten die 9 Banowine und, als selbständige Verwaltungseinheit, die Stadt Belgrad mit Zemun und Pantchevo unter persönlicher Leitung des Innenministers. Nach dem Vorbild der in der Armee gebrauchten Bezeichnungen der Divisionen sind auch die meisten Banowine nach den Flüssen, die sie durchlaufen, benannt worden. Ob das ein Zeichen des Übergewichts des militärischen Geistes der neuen Diktatur-Regierung ist oder ein Zeichen des Kampfes gegen alle historisch gewordenen Namen, die auf die besondere Nationalität hinweisen, bleibt dahingestellt 4). In der Gesetzesbegründung heißt es, daß die neuen Provinzen nach den Namen der Flüsse benannt worden sind, weil diese im Lande bekannt sind.

Banowine	Hauptstädte	Landfläche in km <sup>2</sup>	Bevölkerungszahl
Drava .....	Ljubljana .....	15.936	1,039.407
Save .....	Zagreb .....	36.897	2,385.625
Donau .....	Novi Sad .....	28.160	2,283.766
Küstenland .....	Split .....	19.417	774.810
Vrbas .....	Banja Luka .....	20.558	840.332
Drina .....	Sarajevo .....	29.273	1,304.662
Zeta .....	Cetinje .....	32.322	788.248
Morava .....	Nisch .....	25.721	1,202.637
Vardar .....	Skoplje .....	39.566	1,374.023
Verwaltungseinheit	Belgrad		

Die Banowine ist nach einem streng zentralistischen Schema organisiert 5). An ihrer Spitze steht ein »Ban«, welcher durch königlichen Erlaß auf Vorschlag des Ministers des Innern mit Zustimmung des Präsidenten des Ministerrats ernannt wird. Die Gewalt des Ban wird von der der königlichen Regierung abgeleitet, deren Vertreter er in der Banowine ist. Er übt hier die höchste administrative Gewalt aus und entscheidet endgültig alle Angelegenheiten, die im Bereiche seiner Zuständigkeit stehen. Wie weit der Ban die Freiheit der Entscheidung hat, ist nicht leicht zu sagen. Einer vollen Freiheit sind anscheinend wohldurchdachte Hindernisse in den Weg gelegt. Die Verwaltung der Banowine ist sieben Abteilungen anvertraut 6). Jeder Abteilungschef

4) Vgl. Times vom 14. XII. 1929.

5) Gesetz über die Benennung und Verwaltungseinteilung des Königreichs vom 5. Oktober 1929. Službene Novine (Gesetzblatt) Nr. 233, 1929. (Zitiert Gesetz Verwaltungsreform.)

6) 7) Gesetz über die Organisation der Banowine vom 7. November 1929. Gesetzblatt Nr. 261, 1929.

wird durch königlichen Erlaß auf Vorschlag des zuständigen Ministers ernannt. Die Auswahl der Beamten steht dem Ban nur bis zur III. Klasse zu, die Ernennung der höheren Beamten, das sind die der I. und II. Klasse, ist der Regierung vorbehalten. Außerdem sind dem Ban zur Führung gewisser sozialer und wirtschaftlicher Angelegenheiten der Banowine eine Anzahl von Fachmännern zur Seite gestellt<sup>7)</sup>; in der Provinz Save und Donau je 30, in Vardar und Morava je 25 und in den übrigen je 20. Das ist das sogenannte »Wece« — eine Art Wirtschaftsrat, welches nach dem Gesetz nur eine beratende Funktion ausübt. Die Ernennung und die Abberufung der Mitglieder des Wece erfolgte bis jetzt durch den Minister des Innern auf Vorschlag des Ban. Maßgebend für die Auswahl der Mitglieder sollen in erster Linie die fachmännischen Fähigkeiten sein. Jedoch darf man sich nicht dazu verleiten lassen, in diesem Beamtengremium etwa einen Landtag zu sehen. Die beratenden Beamten bleiben immer Regierungsangestellte, welche Formen ihre Tätigkeit auch annehmen mag.

In welcher Richtung sich die Diktatur in Jugoslawien bewegt, zeigt am klarsten das eben erlassene Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der Banowine vom 7. November 1929<sup>8)</sup>. Es wird die Bestimmung des § 26 des alten Gesetzes über die Zusammensetzung des Wece geändert, indem jetzt die Zahl seiner Mitglieder nach der Zahl der Kreise (Sres) und Städte in der Banowine festgesetzt wird. Für jeden Sres wird ein Mitglied ernannt, für die Städte mit Einwohnern von 3—15 000 je eines, mit Einwohnern von 15—30 000 je zwei, von 30—50 000 je drei und mit Einwohnern über 50 000 je vier Personen. Das Besondere dieser Änderung ist, daß die Mitglieder des Wece nicht mehr wie bisher auf Vorschlag des Ban ernannt werden sollen, sondern direkt vom Minister des Innern. Somit ist dem Ban auch die letzte rechtliche Möglichkeit, die Zusammensetzung dieser beratenden Körperschaft zu beeinflussen, geraubt. Zieht man in Erwägung, daß dies nach einer Tätigkeit der Bane von wenigen Monaten geschieht, so liegt der Schluß nahe, daß die Bane sich in ihrem Amt nicht als ganz zuverlässig für die Zentralgewalt und ihre Bestrebungen erwiesen haben.

Nach dem bisher Gesagten kann man als wichtigste Funktionen des Bans folgende erwähnen: Die Kontrolle der Mittelschulen, die Sorge für den Bau der Schulgebäude und für die Anschaffung der Einrichtungsgegenstände, Aufsicht über alle Fonds und Stiftungen und über alle Verbände innerhalb der Banowine. Wie diese Kontrolle und diese Aufsicht von dem Ban ausgeübt wird, hängt von den Direktiven des zuständigen Ministers ab, die er auf Grund der Gesetze geben soll<sup>9)</sup>.

Der Wert dieser Gesetze und ihre Anwendung ist auch nicht ein-

<sup>8)</sup> Vom 28. März 1930. Gesetzblatt Nr. 71, 1930.

<sup>9)</sup> § 9 des Gesetzes Verwaltungsreform.

heitlich zu bestimmen. In der Denkschrift über die schul- und kulturpolitische Lage der deutschen Minderheiten Südslawiens <sup>10)</sup>, die an den Ministerpräsidenten Živkovitsch gerichtet ist, wird unter anderem angeführt: »Im Esseger Gebiet ereignete sich im Vorjahre der groteske Fall, daß einige Bürger der rein deutschen Ansiedlung Sarwasch bei Esseger mit Brachialgewalt verhindert wurden, den Zug zu besteigen, mit dem sie deputativ nach Belgrad fahren wollten, um den Unterrichtsminister zu bitten, an ihrer Schule den deutschen Unterricht einzuführen. Es wurde gegen sie sogar ein Strafverfahren eingeleitet und einige Teilnehmer dieser mißglückten Deputation auch tatsächlich bestraft. Daß ihnen bei ihrer Anhaltung das Reisegeld, das sie bei sich hatten, abgenommen wurde, sei nur nebenbei bemerkt.« Auch die Anwendung der Bestimmungen über die Auflösung der Nationalverbände »Sokol« und über ihr bisheriges Vermögen zeigt, wie verschieden sich das Ermessen des einzelnen Ban auswirkt.

Hinsichtlich der finanziellen Angelegenheiten ist die bis dahin existierende Autonomie mancher Provinzen aufgehoben und die Banowine von der Regierung abhängig gemacht worden. Der Minister des Innern hat in Übereinstimmung mit dem Finanzminister und nach Bestätigung durch den Ministerpräsidenten eine Anordnung <sup>11)</sup> zur Bestimmung des Vermögens der bisherigen »Oblasten« und ihrer einzelnen Institute, sowie über die Art und Weise seiner Verwaltung zu erlassen. Mit dieser Anordnung wird auch vorgeschrieben, auf welche Weise alle früheren Territorialvermögen liquidiert werden sollen.

Man kann also sagen, daß die Organisation der Banowine die Führung aller wichtigen staatlichen Angelegenheiten in die Hände des Ban, jedoch unter weitgehender gleichzeitiger Aufsicht der Regierung gelegt hat.

\* \* \*

In diesem Zusammenhang erhält die territoriale Begrenzung der Banowine und die nationale Zusammensetzung der Bevölkerung ihre besondere Bedeutung. Versuchen wir zunächst die leitenden Gedanken, die dieser Einteilung und Begrenzung der Banowine zugrunde liegen, zu erfassen. Die Begründung <sup>12)</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsreform führt aus, daß diese Einteilung die Vereinfachung der Verwaltung und eine Entlastung der zentralen Staatsleitung bezwecke. Die Überweisung zahlreicher Funktionen, die bis jetzt der zentralen Regierung

<sup>10)</sup> Nation und Staat (deutsche Zeitschrift für das europäische Minoritätenproblem), Oktober 1929, S. 18 f. Vgl. auch Berliner Tageblatt vom 29. IV. 1930 (Slavko Cihlar, Die Agrarier Henker).

<sup>11)</sup> § 25 Gesetz Verwaltungsreform.

<sup>12)</sup> S. L'Europe nouvelle vom 26. Oktober 1929, p. 1439.

zugewiesen waren, an die Banowine werde eine beschleunigte Erledigung der Angelegenheiten erlauben, die bis jetzt infolge des geltenden Systems im Rückstand war.

Bei der Begrenzung der neuen Provinzen, heißt es dort ferner, habe man in erster Linie den natürlichen Grenzen, den Verkehrsverbindungen und dem natürlichen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Gegenden und ihren Zentren Rechnung getragen und sich in den Grenzen des Möglichen bemüht, die neue Einteilung den Erfordernissen der Staatsverwaltung anzupassen.

Wie diese Aufgabe verwirklicht worden ist, wird später zu untersuchen sein. Der Klarheit halber sei hier kurz dargelegt, wie die Verwaltungseinheiten des neuen Regimes, im Vergleich zu der früheren Verwaltungsorganisation, sich abstufen.

Nach der Staatsverfassung von 1921 bestanden im Königreich der Serben, Kroaten, Slowenen vier Arten von Verwaltungseinheiten<sup>13)</sup>: Oblast (Provinz), Okrug (Bezirk), Sres (Kreis), Obstina (Gemeinde).

Die größte Verwaltungseinheit war die Oblast mit dem Jupan an ihrer Spitze. Ihre Angelegenheiten wurden von zwei Arten von Behörden, Regierungs- und (gewählten) Selbstverwaltungsbehörden geleitet. Der Okrug war eine Unterabteilung der Oblast. Im Okrug waren die Behörden aber ausschließlich Regierungsbehörden, entsprechende Selbstverwaltungsbehörden gab es nicht. Sres war die unterste Verwaltungseinheit, in der beide Arten von Behörden: Regierungs- und Selbstverwaltungsbehörden zusammentrafen. Opstina war nur Selbstverwaltungseinheit.

Das neue System hat von den kleinen Einheiten Opstina und Sres beibehalten und m. E. auch den Okrug, denn obwohl man behauptet<sup>14)</sup>, daß dieser abgeschafft sei, ist er nicht vollständig von der Bildfläche der jugoslawischen Verwaltungsorganisation verschwunden. Die neue Regierung hat neben Obstina und Sres noch 22 Inspektionen für polizeiliche Angelegenheiten ins Leben gerufen, die in ihrer Zuständigkeit teilweise dem Okrug ähneln.

Betrachtet man nun die Abgrenzung der neuen Verwaltungseinheiten im Zusammenhang mit den vorangegangenen und nachfolgenden Ereignissen, so kann man schon hieraus klar die Tendenz dieser Vereinfachung der Verwaltung ersehen. Die nationalen Gegensätze, die zum Morde in der Skupstina führten, sind der innere Beweggrund

<sup>13)</sup> St. Jovanovič, Verfassungsrecht des Königreichs d. Serben, Kroaten und Slowenen (serbisch). Belgrad 1924. S. 386. Nikodié Yovanovitch, Etude sur la constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921. Paris 1924. p. 226.

<sup>14)</sup> Y. Chataigneau, La réorganisation administrative du royaume de Yougoslavie in Le monde slave. Decembre 1929, p. 326.

für die Errichtung der Diktatur gewesen. Es handelt sich nicht um eine parlamentarische, sondern um eine Staatskrise, wie seinerzeit der kroatische Führer, Dr. Matschek, der Nachfolger Raditsch's, mit Recht ausführte <sup>15)</sup>. Diese Staatskrise mußte irgendwie beseitigt werden, denn die neu hinzugekommenen Stämme nahmen eine immer drohendere Haltung ein. Während man anfangs in Serbien die Kroaten als einzige Gegner des zentralistischen Staates betrachtete, die man beugen zu können glaubte, wenn sie einmal dem Staate eingefügt wären, und denen man deshah »hinterlistig und mit Betrug« <sup>16)</sup> die Verfassung von 1921 aufgezwungen hatte, sah man später, daß sich auch andere Stämme den Kroaten anschlossen, so nach dem Morde in der Skupstina die muslimische Partei von Bosnien und Herzegowina. Die Slowenen mit ihrem Minister Koroschec verhielten sich anscheinend auch nur abwartend, um sich der siegenden Partei anzuschließen. Eine Annäherung zwischen Kroaten und Mazedoniern war im Gange. Kroatische Rechtsanwälte traten in Skopje als Verteidiger in den gegen die mazedonischen Studenten und andere Separatisten angestrenzten Prozessen auf. Der Führer einer kleinen kroatischen Partei, Dr. Pavelitsch, besuchte bald nachher Bulgarien, wo er von den Bulgaren und von dem nationalen Komitee der mazedonischen Flüchtlinge in Bulgarien feierlich empfangen wurde <sup>17)</sup>. Diese Ereignisse hatten eine gewaltige Aufregung in der serbischen Presse hervorgerufen. Es scheint, daß man bei dieser Gefahr einer Einheitsfront aller anderen Stämme gegen die Serben in Belgrad nüchterner wurde. Die Gefahr war im Falle einer Verständigung zwischen Kroaten und Mazedoniern besonders groß. Man konnte sich über die Bedeutung einer solchen Verständigung, die den kulturell höchststehenden und den impulsivsten Stamm Jugoslawiens in gemeinsamer Front gegen Belgrad vereinigt hätte, keiner Täuschung hingeben. Die drohende Einheitsfront mußte zerstört werden.

Es wurden verschiedene Mittel angewandt. Man behauptete, daß am 7. Juli 1927 in einer Versammlung serbischer Politiker in Villa Savtschitsch in Belgrad Pribitschewitch gesagt wurde, die Regierung wäre im Begriff, die Truppen aus Kroatien zurückzuziehen und wolle keine Geldmittel bewilligen, wenn die Kroaten weiterhin in ihrer Kampfstellung beharrten. Es blieb nicht bei Drohungen. Eine Zeitlang wurde Zagreb ohne Holz und Zucker gehalten <sup>18)</sup>, um die Kroaten zum Nachgeben zu veranlassen. Der Lauf der Dinge hat zu den blutigen Zusammenstößen

<sup>15)</sup> H. F. Armstrong, *The Royal Dictatorship in Yugoslavia*. Foreign Affairs (Am.). July 1929, p. 606.

<sup>16)</sup> C. Douglas Booth, *The Political Situation in South-Eastern Europe*. Journal of the Royal Institute of International Affairs 1929, p. 329.

<sup>17)</sup> For. Aff., 1929, p. 613.

<sup>18)</sup> J. Roy. Inst. Int. Aff., 1929, p. 333.

anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der Befreiung vom österreichisch-ungarischen Joch geführt. Eine solche Lage betrachteten die kroatischen Führer als sehr kritisch für ihr Land und wurden so zum Nachgeben gezwungen. Der Zustand der Gemüter in Kroatien zeigt sich in der Erklärung der kroatischen bauern-demokratischen Koalition, durch die von neuem betont werden mußte, daß die kroatischen Führer für einen einheitlichen Staat seien. Die Diktatur hat den alten Lauf der Dinge unterbrochen. Aus der Behandlung Kroatiens ist jedoch ersicht-



lich, daß die Politiker der Diktatur Kroatien gegenüber in manchen Punkten haben nachgeben müssen. Inwieweit die Kroaten mit dem Erfolg zufrieden sind, ist nicht leicht festzustellen. Die Gegner des Regimes werden unter Aufsicht gehalten <sup>19)</sup>, die Bauern werden zu Festlichkeiten nach Belgrad gebracht. Welche von beiden Strömungen die

<sup>19)</sup> J. Roy. Inst. Int. Aff., 1929, p. 335; Times 14. XII. 1929. Die Schrift war schon im Druck, als der Prozeß gegen Matschek und eine Anzahl anderer Kroaten wegen Hochverrats in Belgrad begann. Bemerkenswert ist, daß Trumbitsch, einer der Begründer Jugoslawiens, als Verteidiger Matscheks in Belgrad erscheint.

wirkliche Meinung des Landes verkörpert, hängt von der Art der Betrachtung ab. Ob man die Massen oder die kleine Menge, die die großen Massen bewegt, als ausschlaggebend ansehen muß, mag hier dahingestellt bleiben.

Die jetzige Lage Sloweniens entspricht beinahe der Kroatiens.

Von Bedeutung ist die Größe der Konzessionen, die die Kroaten und Slowenen im Unterschied zu den anderen Stämmen vorwiegend durch die Verwaltungsreform <sup>20)</sup> erhalten haben.



Vergleicht man die Grenzen Sloweniens, wie sie sich historisch entwickelt haben, mit denen der Provinz Drave, die von dem Slowenischen Land jetzt gebildet wird, so sieht man, daß diese Grenzen sich beinahe decken. Nur der Kreis Cernomely mit 23 800 Einwohnern, von denen bloß 700 Kroaten sind, ist abgetrennt und zu der Provinz Save hinzugekommen.

Die Provinz Save umfaßt den Stamm der Kroaten mit Ausnahme

<sup>20)</sup> Die folgenden Zahlen über die Bevölkerungsverteilung in den Banowinen sind aus *Le monde slave*, Decembre 1929, p. 328 ff. entnommen.

zweier Kreise mit zusammen 31900 Einwohnern, die von der Provinz abgetrennt und von denen Cabar zur Provinz Vrbas und der Kreis Dvor zur Provinz Drave geschlagen wurden.

Bei diesen zwei Provinzen ist also die Verwaltungseinteilung hinsichtlich der ethnischen Grenzen vollkommen zur Zufriedenheit der Kroaten und Slowenen ausgefallen. Weder sind in beide Provinzen fremde Elemente, ausgenommen die kleinen deutschen und ungarischen Minderheiten, eingefügt worden, noch sind wesentliche Teile der beiden Stämme außerhalb derselben geblieben, so daß die Bane sich nach den einheitlichen Wünschen der Bevölkerung richten können, sofern sie gleichen Stammes und gleicher Gesinnung sind. So mag hier die Diktatur als eine Diktatur von eigenen Leuten empfunden werden. Sehen wir, wie es mit den anderen Provinzen in dieser Hinsicht steht.

Die Donauprovinz besteht aus Wojwodina, Slavonien, Fruska Gora und Schumadija (ein Teil des alten Serbien). Den Hauptteil dieser Provinz bildet die Wojwodina. Sie ist aus Ansiedlungen serbischer Flüchtlinge vor der türkischen Herrschaft im Anfang des 18. Jahrhunderts entstanden, als der Untergang des osmanischen Reichs begann und das Leben im ganzen Lande unsicher geworden war. Die Scharen der Flüchtigen besiedelten die unbewohnte, sumpfige Gegend zwischen Donau, Theiß und Temes, die sie unter großem Aufwand von Mühe in eine blühende Kolonie mit eigener Kultur verwandelten. Neben den Serben ließen sich auch Deutsche, Ungarn und andere Volksgruppen nieder. Die Anzahl der Deutschen und Ungarn ist gegenüber den Serben erheblich: 328000 Deutsche, 382000 Ungarn und 74000 Rumänen. Dieses Überwiegen fremder Nationalitäten erklärt es, weshalb man diese Provinz durch Hinzunahme von Teilen des alten Serbiens keilförmig tief nach Süden vorgeschoben hat: man will diese fremden Elemente in der Minderheit halten und dem Willen der serbischen Mehrheit unterjochen. Das zeigt sich besonders in der Schulpolitik der diktatorischen Regierung. Man gibt vor, ein einheitliches Volk geschaffen zu haben und will allen Angehörigen die Bildungsmöglichkeiten mit staatlichen Mitteln gewähren. Die Privatschulen, die meist den Minderheiten gehörten, wurden verstaatlicht und als Nebenabteilungen den serbischen angeschlossen und damit Unterricht, Lehrmittel, Lehrerschaft völlig dem Willen der serbischen Schulbehörde ausgeliefert. Was das bedeutet, mag man an zahlreichen Zwischenfällen erkennen, von denen der oben erwähnte Fall der deutschen Deputierten aus Sarwasch nur ein Beispiel ist.

Die Provinz Küstenland (Primorska) umfaßt Dalmatien, den nördlichen Teil der Herzegovina und den südöstlichen Teil von Bosnien und greift in die Gegenden hinüber, die von Muselmanen bewohnt sind. Die Zahl der Einwohner beträgt ungefähr 783000, von denen

70 000 Muselmanen sind. Diese bilden also hier eine Minderheit; ihre Abtrennung von den Provinzen Vrbas und Drina, die die anderen Teile von Bosnien und Herzegovina umfassen, hat aber zur Folge, daß in diesen die muselmanische Mehrheit sich nicht gebildet hat.

Die Provinz Vrbas bilden die sogenannte »Bosnjaschka Krajina« und der übrige Teil von Bosnien, dem der Kroatische Dvor zugewiesen worden ist. Hier leben 250 000 Muselmanen.

Die Provinz Drina besteht aus dem westlichen Bosnien, dem westlichen Teil des alten Serbien, sowie einem Teil von Slavonien. Die Zahl der dort wohnenden Muselmanen wurde auf ungefähr 242 000 geschätzt.

Den Kern der Provinz Zeta bildet das alte montenegrinische Land, dem der südliche Teil von Dalmatien mit einigen Inseln, die westliche Herzegovina und der sogenannte Sandjak zugeteilt worden sind, mit 230 000 Muselmanen und 80 000 Albanern.

Betrachtet man die Spaltung der historischen Provinzen Bosnien und Herzegovina und die Bildung neuer Provinzen gemeinsam mit altserbischem oder dalmatinischem Territorium, so wird die Tendenz klar, das muselmanische Element zu zersplittern und es in verschiedenen Provinzen in die Minderheit zu bringen. Es ist das gleiche Verfahren wie gegenüber den deutschen und ungarischen Minderheiten.

Die Provinz Morava ist die einzige, die aus dem alten Serbien allein gebildet ist, ausgenommen die Stadt Zaribrod und einige Ortschaften, die man Bulgarien nach dem Friedensvertrag von Neuilly genommen hat, um Serbien eine sichere Grenze gegen Bulgarien zu schaffen. Nach ihrer geographischen Lage ist sie von allen neu erworbenen Ländern Jugoslawiens entfernt und deshalb sind ihr wahrscheinlich auch fremde Teile nicht angeschlossen worden.

Als letzte Provinz ist Vardar zu nennen. Sie besteht aus dem in der Geschichte gut bekannten Mazedonien, das die Serben seit seiner Eroberung als Südserbien zu bezeichnen lieben. Die Grenzen dieser Provinz, die den im Balkan- und Weltkrieg erworbenen Teil Mazedoniens umfassen, fallen im Süden mit der Staatsgrenze Jugoslawiens zusammen. Im Norden läuft die alte serbische Südgrenze von 1912, die eine erhebliche Korrektur erfährt, indem ein Teil des alten Serbien zu der Provinz hinzugenommen worden ist. Die Provinz hat ungefähr 1½ Millionen Einwohner, von denen ⅓ Muselmanen sind. Die christliche Bevölkerung wird von den Serben Südserben genannt, was etwa nach serbischer Auffassung echte Serben besagen will. Um den »geringen« Unterschied, der darin besteht, daß die Familiennamen dieser angeblichen Serben nicht auf »itsch«, sondern auf das bulgarische »of« enden, aus der Welt zu schaffen, war es die erste Kulturaufgabe, die Bevölkerung umzunennen und ihre Namensendungen in »itsch« zu

verwandeln <sup>21)</sup>. Für den Staat, für die Provinzen, für die Bevölkerung neue Namen!

Faßt man die politischen Ereignisse, die dieser Reform vorausgingen und die schon oben kurz geschildert wurden, die Einteilung selbst und das tatsächliche Regime in der Provinz ins Auge, so sieht man deutlich, daß diese Reform sich zunächst gegen die muselmanische Bevölkerung, die deutschen und ungarischen Minderheiten und die Mazedonier richtet. Mit den Slowenen und den Kroaten besteht zurzeit Waffenstillstand hinsichtlich der nationalen Frage. Offensichtlich will man sich auf sie stützen, bis der Kampf mit den anderen Elementen entschieden ist. Daß der Waffenstillstand mit den Kroaten und Slowenen kein endgültiger Friede ist, zeigen die beginnenden religiösen Kämpfe <sup>22)</sup>.

Der Kampf gegen die deutschen und ungarischen nationalen Minderheiten ist besonders auf dem Boden der Schulfrage entbrannt. Die Denkschrift der Deutschen in Jugoslawien an den Ministerpräsidenten Žiwkowsch ist ein genügender Beweis dafür. »Diese Denkschrift, die dem Ministerpräsidenten am 2. September 1929 überreicht wurde, sollte in dem Organ der Deutschen Südslawiens, im Neusalzer »Deutschen Volksblatt« vollinhaltlich veröffentlicht werden. Es wurde aber schon die zweite Fortsetzung der Veröffentlichung unter gleichzeitiger Anwendung von Sanktionsmaßnahmen gegen das Blatt seitens der Behörde verboten« <sup>23)</sup>.

Hinsichtlich der Muselmanen ist scheinbar die nationale Frage nicht akut geworden. Sie verhalten sich noch ruhig. Das ist unter anderem damit zu erklären, daß die muselmanische Bevölkerung kulturell wenig fortgeschritten ist und die Bedürfnisse nicht so stark empfindet, die den anderen Stämmen eine Zusammenarbeit mit den Serben, vor allem unter der Diktatur unmöglich machen. Die Mazedonier werden, wie schon erwähnt, für echte Serben gehalten. Die Unruhen in Mazedonien, die Attentate usw. sind von den Serben immer als von den Bulgaren inspiriert bezeichnet worden, nicht aber als eine spontane, aus Drang nach Freiheit in der Bevölkerung selbst entstandene Bewegung <sup>24)</sup>.

Die Petition an den Völkerbund <sup>25)</sup>, die die Vertreter Mazedoniens kürzlich in Genf eingereicht haben, zeigt klar genug den selbständigen, von jedem fremden Einfluß freien Charakter dieser nationalen Be-

<sup>21)</sup> S. J. Roy. Inst. Int. Aff. 1929, p. 337.

<sup>22)</sup> S. Les voix des minorités, Feb. 1930, S. 67.

<sup>23)</sup> Nation und Staat Okt. 1929, S. 18 f.

<sup>24)</sup> Vgl. J. Roy. Inst. Int. Aff. 1929, p. 337; K. Strupp, La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie, Paris.

<sup>25)</sup> Les minorités nationales (Bulletin publié par l'Union Internationale des Associations pour la société des Nations). Janvier 1930, p. 18.

wegung. Es scheint, daß die Hartnäckigkeit der Serben den Mazedoniern gegenüber zum Teil durch das doppelte Spiel der Kroaten zu erklären ist. Es ergibt sich aus der Verhandlung zwischen Kroaten und Serben, daß Mazedonien, Bosnien und Dalmatien als Tauschgegenstände betrachtet worden sind <sup>26)</sup>.

\*                    \*                    \*

Im Zusammenhang mit jeder Diktatur erhebt sich die Frage nach den bei ihrer Entstehung wirksamen Kräften und der Grundlage ihres Fortbestehens. Bei der engen Verbundenheit aller Nationen auf wirtschaftlichem, politischem, rechtlichem und kulturellem Boden bleibt eine Diktatur in einem Lande nie ohne entsprechende Wirkung auf andere Nationen. Wieviel mehr gilt das, wenn es sich um die Diktatur in einem kleinen Lande handelt, das durch fremde Unterstützung zu größerer räumlicher Ausdehnung gelangt ist, wie das bei Serbien der Fall ist. Seine Diktatur kann ihre Kraft nicht aus innerstaatlichen Quellen allein schöpfen. Ihre Durchführung wäre unmöglich, wenn Serbien sich an die Schranken halten müßte, die völkerrechtliche Bindungen ihm auferlegen. Wenn aber die Diktatur ein anderes Verhalten zeigt, als ihr diese Verträge vorschreiben, so ist dies nur denkbar bei Duldung und Unterstützung durch das Ausland. Eine schon bekannte Tatsache erhellt diesen Punkt. Während Raditsch selbst am 19. Februar 1928 dem König den Vorschlag gemacht hatte, eine Militärregierung, natürlich im anderen Sinne als es jetzt gekommen ist, zu bilden, zögerte der König unter der Begründung, daß er die Armee nicht in die Politik verwickeln wolle <sup>27)</sup>. Erst nach seiner Rückkehr von Paris, wo er eine gewisse Zeit verweilte, erklärte er die Diktatur. Liegt es sehr ferne anzunehmen, daß es die französische Demokratie ist, die die Diktatur in Jugoslawien auf ihrem Gewissen hat und an der Vergewaltigung der kleinen Völker schuld ist, die gegen ihren Willen in den Staat eingegliedert worden sind? Dann wäre es freilich erklärlich, daß man in der französischen Presse und Wissenschaft die eifrigsten Anwälte <sup>28)</sup> der serbischen Diktatur trifft. Man rühmt dort der Diktatur nach, durch die neue Verwaltungseinteilung, das geographische Prinzip zur Geltung gebracht zu haben <sup>29)</sup>. Man muß sich aber fragen, welchen Wert dieses geographische Prinzip für die Bevölkerung eines Landes hat, in dem den Bürgern jede politische Betätigung geraubt, jede Selbst-

<sup>26)</sup> For. Aff. 1929, p. 605.

<sup>27)</sup> For. Aff. 1929, p. 603.

<sup>28)</sup> Y. Chatigneau in *Le monde slave*, decembre 1929; Albert Mousset, *Le nouveau statut territorial de la Yougoslavie ou le triomphe de la géographie sur l'histoire* in *L'Europe nouvelle*, 26. oct. 1929, p. 1436 et s.

<sup>29)</sup> Anderer Meinung: *Times* 14. XII. 1929.

verwaltung aufgehoben und in die Hände einiger Regierungsbeamten gelegt ist. Nimmt man an, daß ein Vorteil für die Bevölkerung durch die neue Einteilung in größere Einheiten im Vergleich zu der alten geschaffen worden ist, was die Franzosen hervorheben, so ist dieser Vorteil nur ein Scheinvorteil, weil die 33 früheren Provinzen, die man in 9 Banowine für gewisse Angelegenheiten umgewandelt hat, für andere Angelegenheiten unter der Form der polizeilichen Inspektionen weiter existieren. Deren Zahl beträgt zusammen allerdings nur 22; dazu muß man aber noch die 9 Provinzialhauptstädte rechnen, die dieselben Polizeibehörden haben, so daß man doch wieder auf die alte Anzahl der Oblasten kommt.

Die Inspektionen nach 1929		Die Oblasten nach 1923	
Maribor	Krusevatz	Maribor	Krusevatz
Osijek	Bitolje	Osijek	Bitolje
Mostar	Stip	Mostar	Stip
Uzice	Jajce	Uzice	Karlovac
Tusla	Prijepolje	Tusla	Vukowar
Sabac	Mitroviza	Sabac	Valjevo
Bihac	Velike Beckerek	Bihac	Kuprija
Kragujevatz	Ogulin	Kragujevatz	Pozarevatz
Smederevo	Varasdin	Smederevo	Vranja
Dubrovnik	Prisren	Dubrovnik	Pristina
Zajcar	Sombor	Zajcar	Cacak
		Travnik	Belgrad
		Zagreb	Ljubljana
		Nisch	Novi Sad
		Skopje	Cetinje
		Split	Sarajevo
			Banja Luka

Sollte die Verwaltungseinteilung tatsächlich die Durchführung des geographischen Prinzips verwirklicht haben, so würde das doch nichts an der Tatsache ändern, daß durch die Organisation der Verwaltungseinheiten das Prinzip des Rechts verletzt ist, für das, wie Duguit<sup>30)</sup> sagt, »quatre grandes nations viennent de conduire une terrible guerre contre des empires de barbarie où des millions d'homme sont heroiquement tombés pour le triomphe du droit«. Ist es ein Triumph des Rechts, wenn man sagen muß: »The Croats, Slovenes and Bosnians, after some years of separation from Austria-Hungary, though not desirous of any return to their former status, look back with regret upon the well-ordered and relatively prosperous days before the War?«<sup>31)</sup>

<sup>30)</sup> Traité du droit constitutionnel. Tome I, Paris 1927, p. 2, 3.

<sup>31)</sup> J. Roy. Inst. Int. Aff. 1929, p. 339.

## Die Verwaltungsreform in Ungarn.

Dr. Stephan v. Csekey, ord. Professor des Verwaltungsrechts an der Universität Dorpat (Tartu), Direktor des Ungarischen Wissenschaftlichen Instituts in Dorpat.

Von den öffentlich-rechtlichen Gesetzen des Königreichs Ungarn, die im Laufe des Jahres 1929 erlassen worden sind <sup>1)</sup>, stellt sich als wichtigstes das *Gesetz über die Regelung der Verwaltung*, der sog. Gesetzartikel XXX vom Jahre 1929 <sup>2)</sup> dar <sup>3)</sup>. Das umfangreiche Gesetz besteht aus fünf Teilen und neunundneunzig Paragraphen. Es ist die Frucht langwieriger Bestrebungen, welche seit Jahrzehnten unter dem Losungswort einer »Verwaltungsreform« im Gange waren. Doch hat der GA. XXX: 1929 eigentlich nur die wichtigsten Fragen der Komitats- und teilweise der Gemeindeverwaltung gelöst, um gewisse Lücken der autonomen Verwaltung auszufüllen und die letztere überhaupt im Sinne der modernen Staatsentwicklung lebensfähig zu machen und weiter auszubauen.

Die Grundlage des ungarischen Verwaltungsapparats <sup>4)</sup> bildet

<sup>1)</sup> Besprochen im *Annuaire de l'Institut International de Droit Public* de 1930, wo die beiden ersten Teile des GA. XXX: 1929 (§§ 1—64) in französischer Sprache abgedruckt sind.

<sup>2)</sup> Laut der Übung des alten historischen ungarischen Verfassungsrechts werden die einzelnen Gesetze »Gesetzartikel« genannt, da die Gesetze eines Reichstages bis 1848 in ein königliches Dekret zusammengefaßt vom König nach dem Schluß des Reichstages zu gleicher Zeit sanktioniert worden sind. Daher pflegt man die einzelnen Gesetze als »Gesetzartikel« (GA.) von einem bestimmten Jahre nach den Ziffern zu zitieren.

<sup>3)</sup> 1929: XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről. Die Verkündung des Gesetzes wurde vom Reichsverweser angeordnet am 28. Juni 1929; verkündet im »Országos Törvénytár« Reichsgesetzsammlung) am 29. Juni 1929.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu die folgenden Literaturangaben: Ferdinandy, Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer. (Bibliothek des öffentlichen Rechts Bd. XVI.) Hannover 1909. — Márkus, Ungarisches Verwaltungsrecht. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XVI.) Tübingen 1912. — Polner, Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Mitländer. (Sammelwerk »Ungarn«, Budapest 1918, S. 214—267.) — Géza v. Magyar, Verwaltung und Rechtspflege in Ungarn. (Ebenda S. 268—308.) — Betreffend die neuere Entwicklung: Csekey, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg. (SA. aus dem Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. XIV, S. 409—483.) Tübingen 1926. — Auf dessen Grund die Einleitung zur ungarischen Verfassung in Dareste-Delpech-Laferrière, *Les constitutions modernes*, 4<sup>e</sup> éd., Paris 1928—29, t. II, p. 1—67. (Auch in Sonderdruck.) — Egyed, Die

nämlich auch heute noch das über neunhundert Jahre alte *Komitats-system*, welches Ungarns erster König, Stephan der Heilige (1000 bis 1038), zur Sicherung des königlichen Besitzes errichtet hat <sup>5)</sup>. Bis zur Verwandlung der ungarischen Ständeversammlung in eine solche mit parlamentarischer Volksvertretung im Jahre 1848 waren die Komitate die Hauptträger des ungarischen Staatsgedankens, da sie durch ihre an Instruktionen gebundenen Ablegaten die untere Tafel des Gesetzgebungsorgans gebildet, ferner in erster und zweiter Instanz die Vollziehungsorgane der damals noch nicht getrennten richterlichen und Verwaltungsgewalt dargestellt haben. In diesem Sinne entsprach der öffentlichen Überzeugung die Feststellung des GA. XVI : 1848 über die zeitweilige Ausübung der Komitatsverwaltung, daß »die Komitate die Bollwerke des Konstitutionalismus von Ungarn und seiner annektierten Länder sind«. Die Verfassungsreform von 1848 konnte erst nach dem Ausgleich mit Österreich von 1867 in Kraft gesetzt werden, da Ungarn inzwischen von der Dynastie absolutistisch regiert wurde <sup>6)</sup>. Nachdem der GA. V : 1848 das parlamentarische System mit der Volksvertretung eingeführt hatte, womit die Komitate ihr Recht der Entsendung von Reichstagsablegaten eingebüßt hatten, und die Gerichtsbarkeit 1871 staatlichen Gerichten übertragen worden war, erfolgte laut dem GA. XLII : 1870 auch die Umgestaltung der

heutigen staatsrechtlichen Einrichtungen Ungarns. (Ungarische Jahrbücher Bd. III, 1923, S. 220—234.) — Derselbe, Das staatsrechtliche Provisorium Ungarns. (Ostrech Jg. II, 1926, S. 47—52.) — Derselbe, La costituzione dell' Ungheria dopo la guerra mondiale. (Annuario di Diritto Comparato e studi Legislativi t. II—III, Milano 1929.) In Sonderdruck 15 S. — Polgár, Les institutions hongroises actuelles de droit public. (Revue de droit public t. XLIII, 1926, p. 118—122.) — Polner, La costituzione attuale dell' Ungheria. (Pubblicazioni dell' »Istituto per l'Europa Orientale«.) Roma 1930. In Sonderdruck 49 S. — Betreffend den GA. XXX : 1929: Némethy, Die Grundzüge und die aktuellen Probleme der inneren Verwaltung. (Ungarisches Wirtschafts-Jahrbuch Jg. V, Budapest 1929, S. 355—362.) — Derselbe, Autonome Verwaltung und das Verwaltungsverfahren in Ungarn. (Beilage zur Ungarischen Juristischen Rundschau Jg. II, Budapest 1930, Nr. I—II, S. 17—23.)

<sup>5)</sup> Vgl. Timon, Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte, 2. Aufl. Berlin 1909, S. 142 f. — Buday, Le Comitats hongrois ancien et moderne. (Rapports du 1<sup>er</sup> Congrès International des Sciences Administratives à Bruxelles 1910, II-4-4.) — Vincze-hidy, Autonomie des comitats hongrois. (Ebenda II-4-3.) — Derselbe, L'autonomie des comitats hongrois. (Rapports à la 2<sup>e</sup> section du 3<sup>e</sup> Congrès International des Sciences Administratives à Paris 1927, p. 40 et s.) — Rakovszky, La réforme administrative en Hongrie. (L'Echo du Danube.) Budapest 1923. In Sonderdruck 15 S.

<sup>6)</sup> Vgl. Andrassy, Ungarns Ausgleich mit Österreich vom Jahre 1867, Leipzig 1897. — Apponyi, The juridical nature of the relations between Austria and Hungary, London 1904. — Derselbe, A brief sketch of the Hungarian Constitution and of the relations between Austria and Hungary, Budapest 1908. — Steuer, Le compromis entre la Hongrie et l'Autriche, Paris 1907. — Žolger, Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn, Leipzig 1911.

Komitate als Verwaltungsorgane. Sie blieben weiterhin die eigentlichen Träger der Verwaltung, da zu ihrer Kompetenz alles gehörte, was nicht ausdrücklich anderen Staatsbehörden zugewiesen worden war. Sie waren zwischen den zentralen Staatsbehörden und den Gemeinden stehende Mittelstufen der regionalen Verwaltung, mittels deren nicht nur die lokale Selbstverwaltung, sondern auch die allgemeine Staatsverwaltung ausgeübt wurde.

Ein den Komitaten ähnliches Munizipalrecht besitzen die *königlichen Freistädte* und die *mit Munizipalrecht bekleideten Städte*. Die letzte Organisation der Komitats- und Städtemunizipien erfolgte durch den GA. XXI: 1886 über die Munizipien 7).

Die untersten Verwaltungseinheiten bilden die *Gemeinden*, welche der Komitatsverwaltung unterstellt sind. Es gibt drei Gemeindekategorien: die *Städte mit geordnetem Magistrat*, welche Gemeinden höherer Ordnung sind und obrigkeitliche Befugnisse ausüben, ferner *Großgemeinden* und *Kleingemeinden*, welche Gemeinden niederer Ordnung darstellen und keine obrigkeitliche Befugnisse ausüben. Kleingemeinden sind jene Gemeinden, die infolge der Unzulänglichkeit ihrer materiellen Kräfte nicht in der Lage sind, die ihnen gesetzlich auferlegten Aufgaben selbst zu erfüllen, sondern zu diesem Zwecke genötigt sind, sich mit anderen zu verbinden. Vor allen Dingen haben sie keine Gemeinotenare, sondern bilden mit einer oder mehreren Gemeinden zusammen ein sog. Kreisnotariat. Während aber die Städte mit geordnetem Magistrat unmittelbar, die Groß- und Kleingemeinden nur mittelbar, durch die Bezirke, zu den Komitatsverbänden gehören. Die letzte Regelung der Gemeindeverwaltung geschah durch den GA. XXII: 1886 über die Gemeinden 8).

Im ersten Teile des GA. XXX: 1929 (§§ 1—45) wird vor allen Dingen die *Neuregelung der Körperschaften der Komitatsautonomie* vorgesehen. Der *Munizipalausschuß* des Komitats oder der mit Munizipalrecht bekleideten Stadt bestand laut dem bisherigen Rechte zur Hälfte aus den Höchststeuerzahlern (sog. Virilisten) des Munizipiums und zur anderen Hälfte aus den von der gesamten Wählerschaft gewählten Mitgliedern. Außerdem hatten in der Generalversammlung des Munizipalausschusses auch die Oberbeamten des Munizipiums Sitz- und Stimmrecht. Nach dem neuen Gesetz treten an die Stelle der Virilistenmitglieder die von den Höchststeuerzahlern gewählten Delegierten (§ 2 Ziff. 1) und als neue Gruppe neben den erwähnten zwei anderen Gruppen sind noch die Repräsentanten der fachlichen Richtung der Verwaltung (§ 2 Ziff. 3 a), die Delegierten von Interessenvertretungen

7) Deutsch in der Ungarischen Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1886. — Französisch im *Annuaire de législation étrangère* année XVI, 1887 p. 280—314.

8) Deutsch ebenda und französisch ebenda p. 314—361.

(§ 2 Ziff. 3 c), von Konfessionen (§ 2 Ziff. 3 b) sowie eine Gruppe der auf Lebensdauer gewählten Mitglieder (§ 2 Ziff. 4).

Was die aus der Gesamtzahl der Wahlberechtigten gewählten Mitglieder des Munizipalausschusses betrifft, so besitzen das aktive Wahlrecht alle, die laut dem GA. XXVI : 1925 9) in das gültige Namensverzeichnis der Reichstagsabgeordnetenwähler auf dem Gebiete des Munizipiums aufgenommen worden sind und seit sechs Jahren im Gebiet des Munizipiums wohnen (§ 7 Abs. 1). Wählbar ist jeder 30 Jahre alte Mann, der wahlberechtigt ist und irgendwo irgendwelche direkte Staatssteuern und eine Gemeindesteuer im Gebiete des betreffenden Munizipiums zahlt. In den Munizipalstädten können auch Frauen gewählt werden, wenn sie neben den erwähnten Bedingungen noch die Absolvierung einer Mittelschule nachweisen können (§ 7 Abs. 3). Die Abstimmung findet in Wahlkreisen statt (§ 12 Abs. 1). Sie ist geheim (§ 16 Abs. 1). Die Wahl der Hälfte der Gewählten erfolgt fünfjährlich auf zehn Jahre (§ 13 Abs. 4).

Der Munizipalausschuß seiner bisherigen Rechtsstellung entsprechend stellt eine nach der Zahl ziemlich große Vertretungskörperschaft dar. Nach der neuen Ordnung beschließt er jedoch nunmehr nur in allgemeinen Fragen des Munizipiums, welche sich auf das Gebiet, die Organisation und die Wirtschaft desselben beziehen (§ 22 Abs. 1). In anderen öffentlichen Angelegenheiten des Munizipiums steht das Recht der Beschlußfassung der sog. »kleinen Versammlung« zu, welche höchstens aus 31 Mitgliedern besteht (§ 35), während das Verfügungsrecht in den Angelegenheiten von Privaten dem ersten Beamten des Munizipiums (in Komitaten dem Vizegespan, in Städten dem Bürgermeister) bzw. den diesen beigeordneten Beamten obliegt (§ 58 Abs. 1 Ziff. a und § 44).

Neu ist im GA. XXX : 1929 das Recht der Regierung auf Grund der Vorstellung des Innenministers den *Munizipalausschuß* in dem Falle *auflösen zu können*, wenn derselbe sich offen gegen ein Gesetz oder gegen eine auf Grund des Gesetzes erlassene Verordnung auflehnt oder wenn derselbe eine die Staatsinteressen gefährdende Haltung beobachtet. Der städtische Munizipalausschuß kann außerdem auch in dem Falle aufgelöst werden, wenn er sich dauernd als arbeitsunfähig erweist oder wenn die Tätigkeit desselben die wirtschaftliche Lage des Munizipiums gefährden könnte (§ 36 Abs. 1). Der Innenminister ist verpflichtet, die Auflösung im Amtsblatt zu publizieren und dem Reichstag mitzuteilen, der dadurch eine politische Kontrolle ausüben kann

9) Deutsch in Csekey, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg S. 460—474. Vollständig in der Ungarischen Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1925. — Französisch in Daresté-Delpech-Laferrière. a. a. O. t. II, p. 37—49.

(§ 36 Abs. 2). Rechtlich dagegen ist der Beschwerdeweg im Verwaltungsstreitverfahren offen (§ 36 Abs. 3).

Hinsichtlich der den Komitaten unterstellten Städte und Gemeinden enthält das II. Hauptstück des I. Teiles des Gesetzes (§§ 37—42) Bestimmungen betreffend das *Gemeindewahlrecht* (§§ 41—42). Die Städte mit geordnetem Magistrat werden nunmehr in *Komitatsstädte* umbenannt (§ 37). Im darauf folgenden Hauptstück ist die Regelung verschiedener die Munizipien und Gemeinden betreffenden Einzelfragen vorgesehen. Hier stellt die Einführung des Systems der individuellen an Stelle der kollegialen Amtsführung die größte Neuerung dar. Der Stadtrat (Magistrat) wird abgeschafft, und der Bürgermeister funktioniert als einzige Behörde und kann einen Teil der Angelegenheiten unter Aufrechterhaltung seiner eigenen Verantwortlichkeit gewissen Beamten abtreten (§ 44).

Der II. Teil des Gesetzes (§§ 46—64) enthält für alle Gebiete der Verwaltung die *Rechtsmittel*, ferner die Normen des *Instanzenzuges* und des *Verwaltungsverfahrens*. Grundsätzlich läßt das Gesetz gegen die Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden nur *eine* Berufung zu. Gegen die Verwaltungsakte der zweiten Instanz ist eine Berufung nur in dem Falle gestattet, wenn es im gegenwärtigen oder in einem späteren Gesetze vorgesehen ist (§ 49 Abs. 1). Während bisher eine Berufung in allen Fällen möglich war, in welchen die zweitinstanzliche Entscheidung mit der erstinstanzlichen im wesentlichen nicht übereingestimmt hat, kann nunmehr gegen eine inappellable Entscheidung oder Verfügung der Verwaltungsbehörde beim zuständigen Minister eine Revisionsklage nur im Falle der Machtüberschreitung oder des Verstoßes gegen eine Rechtsnorm erhoben werden (§ 50).

Der GA. XXX : 1929 berührt nicht das bisherige System der *Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Ungarn besitzt laut dem GA. XXVI : 1896<sup>10)</sup> nur eine Instanz, den ausschließlich mit Berufsrichtern besetzten *Königlich Ungarischen Verwaltungsgerichtshof*, dessen *Zuständigkeit* aufzählend bestimmt ist, so daß die Beschwerde bei ihm nur gegen (gewisse, nicht alle) Anordnungen derjenigen Behörden erhoben werden kann, welche in dem erwähnten Gesetz oder anderen Gesetzen namentlich angeführt sind. Eine bedeutsame Erweiterung erfuhr diese *Zuständigkeit* durch den GA. LX : 1907, wodurch die verwaltungsgerichtliche Beschwerde den Munizipien für alle Fälle zugestanden wurde, in denen sie sich in ihrem Recht auf Selbstverwaltung durch eine gesetzwidrige Verordnung, Entscheidung oder Verfügung der Regierung oder deren Organe verletzt fühlen<sup>11)</sup>. Der Verwaltungsgerichtshof kann auf Grund

<sup>10)</sup> Deutsch in der Ungarischen Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1896.

<sup>11)</sup> Vgl. Anschütz-Csekey, Verwaltungsgerichtsbarkeit. (Handbuch der Politik 3. Aufl., Berlin-Leipzig 1920, Bd. I, S. 310.) — Der GA. LX : 1907 über die Ausdehnung

der sog. »Garantiebeschwerden« der Munizipien (aber nicht der Privatparteien) die gesetzwidrigen Regierungs- und Ministerialverordnungen annullieren (GA. LX : 1907 § 16), welches Recht nicht einmal dem obersten Zivil- und Strafericht, der Königlich Ungarischen Kurie, zusteht<sup>12)</sup>. Dem bisherigen Verfahren gegenüber ist als eine Neuerung zu erwähnen, daß in Angelegenheiten, in denen der Weg des Verwaltungsstreitverfahrens offen steht, schon gegen die zweitinstanzliche Verwaltungsentscheidung (also nicht nur — wie bisher — ausschließlich gegen die Entscheidung des Ministers) eine Beschwerde erhoben werden kann (§ 49 Abs. 3). In diesem Zusammenhange soll noch darauf hingewiesen werden, daß das Oberhaus anläßlich der Verhandlung des GA. XXX : 1929 einen von mehreren Mitgliedern begründeten Antrag angenommen hat, laut welchem der Innenminister angewiesen worden ist, einen Gesetzentwurf betreffend die Errichtung von Verwaltungsgerichten unterer Instanz in den Reichstag einzubringen.

Der III. Teil des Gesetzes (§§ 65—74) enthält Anordnungen betreffend die *Personal- und Dienstverhältnisse der Verwaltungsbeamten und sonstigen Angestellten*. Von diesen ist als eine Neuerung hervorzuheben, daß auf dem Gebiete der inneren Verwaltung zur Vernehmung des Konzeptdienstes nur solche Personen als Beamte anstellbar sind, die ein auf einer Universität erworbenes Doktordiplom der Rechts- oder Staatswissenschaften oder nach der Absolvierung der Verwaltungsabteilung der volkswirtschaftlichen Fakultät ein Doktordiplom der Volkswirtschaftswissenschaft besitzen. Für das Gebiet der Justizverwaltung und des auswärtigen Dienstes und für solche Verwaltungszweige erlassenen Bestimmungen, wo die Befähigung eines Rechtsanwaltes, eines Arztes oder eines Ingenieurs vorgeschrieben ist, wie auch die Bestimmungen bezüglich Anstellung von Gemeindefotografen, sind hierdurch unberührt geblieben (§ 65).

Neben der theoretischen Befähigung verlangt das Gesetz von den Verwaltungsbeamten auch *praktische Ausbildung*. Ernannt und auf höhere Posten befördert werden kann nur derjenige, der bei einer Verwaltungsbehörde zwecks praktischer Vorbereitung zu seiner Laufbahn drei Jahre verbracht und nachher eine einheitliche praktische Prüfung, welche für sämtliche Verwaltungszwecke einheitlich einzurichten ist, abgelegt hat. Dadurch wird nun eine gesetzliche Anordnung, welche bereits im GA. I : 1883 über die Befähigung der öffentlichen Beamten vorgesehen war, durchgeführt<sup>13)</sup>. Von der praktischen Verwaltungs-

der Kompetenz des Königlich Ungarischen Verwaltungsgerichtshofs ist deutsch in der Ungarischen Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1907 abgedruckt. Französisch im *Annuaire de législation étrangère* année XXXVII, 1908, p. 436—441.

<sup>12)</sup> Vgl. Csekey, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg S. 449.

<sup>13)</sup> Deutsch in der Ungarischen Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1883.

prüfung befreit sind die bereits endgültig ernannten Beamten, und nicht unbedingt vorgeschrieben ist diese Prüfung auch bei der Besetzung der Stelle eines Vizegespans oder Bürgermeisters (§§ 66—67). Nach dem Motivenberichte des Innenministers zum Gesetzentwurf sollen nämlich die Selbstverwaltungskörperschaften nicht daran gehindert werden, diese wichtigen leitenden Stellen mit solchen Personen zu besetzen, welche auch ohne die praktische Verwaltungsprüfung abgelegt zu haben, sich für diese Stellen ganz besonders eignen. Im Gesetze sind auch *Fortbildungskurse* von höchstens dreimonatlicher Dauer für die höheren Verwaltungsbeamten vorgesehen, welche vom Innenminister auf Grund einer Verordnung jährlich veranstaltet werden können (§ 66 Abs. 11).

Was nun die *Anstellung der Selbstverwaltungsbeamten* anbelangt, so werden laut dem Gesetze der Vizegespan und der Bürgermeister der Munizipalstadt von der Generalversammlung des Munizipalausschusses, ferner der Bürgermeister der Komitatsstadt von der Vertretungskörperschaft auf zehn Jahre, die anderen Beamten jedoch lebenslänglich gewählt. Der Oberphysikus, die Archivare, die Bezirksärzte, das ganze Personal der Rechnungs- und der Hilfsämter, ferner die Verwaltungspraktikanten werden vom Obergespan (*főispán*, dem von der Regierung für jedes Munizipium ernannten politischen Vertrauensbeamten) ernannt (§ 68). Bisher wurden die Selbstverwaltungsbeamten mit wenigen Ausnahmen auf sechs Jahre gewählt. Wegen der im Gange gewesenen Verwaltungsreform, später aber infolge des Krieges und des Friedensdiktats wurden seit 1907 keine Neuwahlen vorgenommen. Nach der auf Grund des GA. XXX : 1929 § 43 Abs. 3 erlassenen Zirkularverordnung des Innenministers Nr. 3.909/1929. B. M. eln. erfolgten die Wahlen in die Vertretungskörperschaften und die Beamtenwahlen seitens der letzteren zwischen dem 18. Oktober und 20. Dezember 1929.

Das Gesetz regelt eingehend die *Dienstbezüge* der Komitatsbeamten und ordnet an, daß solchen Beamten, die in der höchsten Gehaltsklasse ihres Ranges bereits fünf Jahre verbracht haben, Personalzulagen gewährt werden können, welche in die Pension eingerechnet werden (§ 69). Eingehende Regelung fanden die Dienstverhältnisse der Selbstverwaltungsbeamten, so ihre Nebenbeschäftigung (§ 72), ihre Dienst-einteilung (§ 73) und ihre Pensionierung (§ 74).

Der IV. Teil des Gesetzes (§§ 75—94) ist der Neuregelung der *Disziplinarordnung* der Selbstverwaltungsbeamten gewidmet, wobei durch den Systemwechsel die Geltung der den Verwaltungsbehörden zufallenden gesteigerten Verantwortung gefördert wird.

Die Anordnungen der Teile I, III und V des Gesetzes traten am

Tage der Verkündung, d. h. am 29. Juni 1929, in Kraft <sup>14</sup>). Die Bestimmungen der Teile II und IV sind dagegen auf Grund verschiedener Verordnungen des Innenministers am 1. Februar 1930 in Kraft getreten <sup>15</sup>).

Die Bedeutung des GA. XXX : 1929 liegt vor allen Dingen darin, daß die seit Jahrzehnten im Gange gewesenen Strömungen betreffend die Organisation der Selbstverwaltungskörperschaften auf einen Ruhepunkt gelangten. Die viel umstrittenen Fragen der Zentralisation und Dezentralisation, der Staats- und Selbstverwaltung, des Wahl- und Ernennungssystems wurden wenigstens auf die nächste Zeit aus dem öffentlichen Leben ausgeschaltet. Das Gesetz schlägt in diesen Fragen einen goldenen Mittelweg ein. Es stellt Reformen dar, aber läßt die uralten Traditionen der ungarischen Verfassung nicht außer acht; durch die Modernisierung der Verwaltung wird die Zentralverwaltung gestärkt, aber auf anderen Gebieten erlangt die Autonomie neue Lebenskräfte; der Gegensatz zwischen dem Wahl- und Ernennungssystem wird durch die lebenslängliche und auf eine längere Zeitspanne (10 Jahre) erstreckte Wahl ausgeglichen. Das Gesetz sucht die Reform und die Verbesserung der Verwaltung nicht nur in einer bloßen Umgestaltung der Organisation, sondern auch in der Weiterentwicklung des Verfahrens und im Ausbau des Beamtenrechtes, vornehmlich aber in der Neuregelung der Befähigung zum Verwaltungsdienst und des Disziplinarverfahrens. Die Praxis wird bald zeigen, daß die im Gesetz niedergelegte Verwaltungsreform dem Grundsatz folgte: »Kleine Ursachen, große Wirkungen.«

Die Bedeutung der Erlassung des GA. XXX : 1929 äußert sich aber nicht nur darin, daß es die veraltete Organisation des Grundorgans der ungarischen Verwaltung, des Munizipiums, erneuert und wieder lebensfähig macht, sondern auch darin, daß es einer ganzen Reihe von Verwaltungsreformen den Weg gezeigt und geebnet hat.

<sup>14</sup>) Siehe die Verordnung des Innenministers Nr. 3.000/1929. B. M. eln. betreffend die Vollziehung der einzelnen Anordnungen des GA. XXX: 1929 über die Regelung der Verwaltung (98 Ziff.). Die Änderung und Ergänzung dieser Verordnung Nr. 3. 644/1929. B. M. eln. (22 Ziff.).

<sup>15</sup>) Siehe die folgenden Verordnungen des Innenministers betreffend das Inkraftsetzen und die Durchführung der einzelnen Anordnungen des GA. XXX: 1929 über die Regelung der Verwaltung: Nr. 41/1930. B. M. eln. der Anordnungen über die Rechtsmittel (§§ 45—56)(42 Ziff.); Nr. 42/1930. B. M. eln. der Anordnungen bezüglich der behördlichen Instanzenzüge und einiger Verfahrensregeln (27 Ziff.); Nr. 43/1930. B. M. eln. der Disziplinaranordnungen (§§ 75—94) (34 Ziff.); Nr. 44/1930. B. M. eln. der im Laufe des Disziplinarverfahrens notwendigen Zeugenvernehmung (32 Ziff.). Die §§ 57, 58 und 61—63 des Gesetzes traten am 1. Februar 1930 in Kraft; ebenso die §§ 59, 60 und 64 auf Grund der Verordnung des Innenministers Nr. 286/1930. B. M. eln. betreffend die Durchführung der Anordnungen des GA. XXX: 1929 über die Regelung der Verwaltung, bezüglich der Polizeistrafgerichtsbarkeit (9 Ziff.).

Vor kurzem hat der Reichstag den GA. XVIII:1930 über die Verwaltung der Residenzhauptstadt Budapest erlassen<sup>16</sup>. Bald wird auch die Neuordnung der Haushaltungen der Selbstverwaltungskörperschaften geregelt werden. Das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll durch den Ausbau der Verwaltungsgerichte unterer Instanz ergänzt werden. Es steht die Reform des juristischen Studiums an den Universitäten und die Neuregelung der Befähigung zum Verwaltungsdienst bevor. In der nächsten Zukunft sollen auch die Rechtsverhältnisse der den Komitaten eingegliederten Komitatsstädte und Gemeinden geregelt werden. Gleichzeitig soll die Rechtsstellung des Hauptorgans der Gemeindeverwaltung, des Gemeindevotars, näher präzisiert werden. Hierher gehört auch die Normierung der Verwaltungsfragen der Gehöfte (tanya) auf dem flachen Lande. Obwohl das neue Gesetz auf dem Gebiete der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens und des Beamtenrechtes einschneidende und wichtige Reformen durchgeführt hat, sind diese Regelungen doch nicht erschöpfend. Diese Mängel wären durch die Erlassung eines Gesetzes über die Statusregulierung der Beamten und eines Kodex' des Verwaltungsverfahrens zu beseitigen. Auf diesen Gebieten kann der GA. XXX : 1929 nur als Bahnbrecher von in der Zukunft auszuführenden lebensfähigen Gedanken betrachtet werden.

Im Zusammenhange mit der Verwaltungsreform soll hier noch die Regierungsverordnung Nr. 5.500/1929. M. E. über die *Geschäftsordnung der öffentlichen Behörden und Institutionen* erwähnt werden, welche in 64 Paragraphen die Rationalisierungsgrundsätze der Geschäftsführung der Verwaltungsämter festsetzt. Sie ist am 1. Januar 1930 in Kraft getreten und ist sowohl für die Staats- als auch für die Selbstverwaltungsbehörden, -ämter, -institutionen und -anstalten verbindlich. Sie stellt eigentlich eine Ausdehnung derjenigen Grundsätze, welche schon im GA. XX : 1901<sup>17</sup>) über die Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens für die Kommunalverwaltung vorgesehen waren, auf die Staatsverwaltung, vornehmlich auf die Zentralverwaltungsorgane, dar.

<sup>16</sup>) Siehe Harrer, Die Reform der hauptstädtischen Verwaltung. (Pester Lloyd vom 8. April 1930, Morgenblatt.)

<sup>17</sup>) Deutsch in der Ungarischen Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1901.

## Beziehungen zwischen der Bundesgerichtsbarkeit und der Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten in den Vereinigten Staaten.

A. H. Feller, Rechtsanwalt des Staates New York, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Schaffung eines Systems von Bundesgerichten, das unabhängig neben denen der einzelstaatlichen Gerichte besteht, ist eine der kühnsten Taten der Gründer der amerikanischen Republik. Freilich enthält die Verfassung nur die spärlichsten Grundzüge des Systems: »The judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish«<sup>1)</sup>. Diese Bestimmung, die lediglich den Charakter einer Ermächtigung zur Errichtung weiterer Gerichte neben einer Supreme Court hat, ist alles, was die Verfassung gibt, abgesehen von der Festsetzung der Grenzen, innerhalb deren die Bundesgerichtsbarkeit überhaupt ausgeübt werden darf: »The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made under their authority; — to all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls; — to all cases of admiralty and maritime jurisdiction; — to controversies to which the United States shall be a party; — to controversies between two or more States; — between a State and citizens of another State; — between citizens of the same State claiming land under grants of different States, and between a State, or the citizens thereof, and foreign States, citizens or subjects 2)«.

Das System erscheint bereits unmittelbar nach Annahme der Verfassung vollständig ausgebildet in dem Judiciary Act von 1789<sup>3)</sup>, welcher trotz einer 150jährigen Weiterbildung durch Gesetzgebung und Rechtsprechung noch heute die Grundlage des Judicial Code der

<sup>1)</sup> Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. III, Sec. 1.

<sup>2)</sup> Ibid. Art. III, Sec. 2. Weitere Bestimmungen der Verfassung sind Art. III, Sec. 3, der die Gerichtsbarkeit der Supreme Court umreißt (s. unten Note 7), und das elfte Amendment, das bestimmt, daß kein Staat von einer Privatperson vor einem Bundesgericht verklagt werden kann.

<sup>3)</sup> 1 Stat. 73. Warren, New Light on the History of the Federal Judiciary Act of 1789, 37 Harvard L. Rev. 49 (1923).

Vereinigten Staaten <sup>4)</sup> ist. Das System kennt zurzeit im wesentlichen drei Stufen von Gerichten. Die District Courts, je eine in den 80 Distrikten, in welche die Vereinigten Staaten eingeteilt sind, sind die Gerichte erster Instanz. In den Hauptsache umfaßt die Zivilgerichtsbarkeit der District Courts Rechtsstreitigkeiten, an denen die Vereinigten Staaten als solche beteiligt sind, und Klagen mit einem Streitwert von über \$ 3000, die sich entweder auf die Verfassung, die Bundesgesetze oder die Verträge der Vereinigten Staaten beziehen oder zwischen Bürgern verschiedener Staaten oder zwischen amerikanischen Bürgern und Ausländern anhängig sind. Diese Gerichte sind ferner zuständig für bestimmte Angelegenheiten, die der besonderen Zuständigkeit des Bundes vorbehalten sind, u. a. admiralty-Klagen, Patentklagen, Klagen gegen Konsuln, gegen die National Banks und schließlich in Strafsachen bei Verletzung von Bundesgesetzen <sup>5)</sup>. Über diesen District Courts stehen als Berufungsgerichte die Circuit Courts of Appeals <sup>6)</sup>, je eine in den 9 circuits. Die Spitze des Systems bildet die Supreme Court der Vereinigten Staaten, die eine beschränkte Zuständigkeit als Gericht erster Instanz besitzt <sup>7)</sup> und als Berufungsgericht gegen Entscheidungen der Bundesgerichte sowie in bestimmten Fällen auch gegen solche der einzelstaatlichen Gerichte tätig wird <sup>8)</sup>.

Zweifellos bedeutete die Einrichtung dieses Systems einen Sieg der Zentralisationsbestrebungen über den Partikularismus. Auch in der späteren Entwicklung haben diese Bestrebungen meist den Sieg davongetragen, insbesondere verständlicherweise in den Zeiten, in denen die allgemeinen politischen Tendenzen auf eine Stärkung der Bundesgewalt hinausliefen. Indessen wurde diese Entwicklung auf jedem Schritt bekämpft <sup>9)</sup>. Gleich zu Beginn wurde das System der Bundesgerichte heftig angegriffen, und die Bemühungen, ihre Zu-

<sup>4)</sup> In Kraft getreten am 3. III. 1911, 36 Stat. 1087; mit Änderungen jetzt Title 28 des United States Code.

<sup>5)</sup> Judicial Code, Sec. 28.

<sup>6)</sup> Der Judiciary Act schuf die Circuit Courts, die sowohl erstinstanzliche als Berufungsgerichtsbarkeit ausübten. Die Circuit Courts of Appeals wurden durch das Gesetz vom 3. III. 1891 (26 Stat. 826) geschaffen. Die Circuit Courts bestanden bis zum Erlaß des Judicial Code im Jahre 1911.

<sup>7)</sup> »In all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls, and those in which a State shall be a party, the Supreme Court shall have original jurisdiction.«  
Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. III, Sec. 3.

<sup>8)</sup> Siehe unten S. 288.

<sup>9)</sup> In der verfassungsgebenden Versammlung wurde ausgeführt: »The Judiciary of the United States is so constructed and extended, as to absorb and destroy the judiciary of the several States; thereby rendering laws as tedious, intricate and expensive, and justice as unattainable, by a great part of the community, as in England, and enabling the rich to oppress and ruin the poor.« 2 Farrand, Records of the Federal Constitutional Convention 638 (1911).

ständigkeit zu beschränken, haben bis auf den heutigen Tag an Stärke nicht nachgelassen <sup>10)</sup>. Das Ergebnis war einerseits die Aufstellung von Bestimmungen und Regeln, die den Bereich der Bundesgerichtsbarkeit auf Kosten der einzelstaatlichen erweiterten, und andererseits — parallel hiermit laufend — die Herausbildung anderer Normen, die unzulässige Eingriffe in die Domäne der staatlichen Gerichte verhindern sollten. Dabei muß man sich aber darüber klar sein, daß die schwierigsten Probleme, die sich aus dem Konflikt zwischen bundesgerichtlicher und einzelstaatlicher Zuständigkeit ergeben, keineswegs gelöst sind. Das Bundesgerichtssystem ist noch mitten in der Entwicklung, und gerade heute werden wieder einmal seine Grundlagen selbst angegriffen, so daß es durchaus nicht unwahrscheinlich ist, daß die Zukunft wesentliche Wandlungen seiner Struktur bringt.

Das Übergreifen der Bundesgerichte in die Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten hat hauptsächlich auf vier verschiedenen Wegen stattgefunden: 1. der sogenannten *diversity jurisdiction*, d. h. der Gerichtsbarkeit der Bundesgerichte bei Klagen zwischen Bürgern verschiedener Staaten oder zwischen Bürgern und Ausländern; 2. des *right of removal*, d. h. des Rechts, Rechtsstreitigkeiten, die ursprünglich bei den einzelstaatlichen Gerichten anhängig waren, auf die Bundesgerichte überzuleiten, wenn diese gleichfalls ursprünglich zuständig waren; 3. der Lehre des *Federal common law*; 4. der Zuständigkeit der *Supreme Court*, in bestimmten Fällen als Berufungsgericht über den Gerichten der Einzelstaaten zu entscheiden.

Der Versuch, die Reibungen zwischen beiden Systemen zu vermindern und den einzelstaatlichen Gerichten ein gewisses Maß von Freiheit zu sichern, hat zu einer Gesetzgebung und zu Entscheidungen geführt, die den Zweck hatten, das Recht und die Praxis der Bundesgerichte in Übereinstimmung mit der der einzelstaatlichen Gerichte zu bringen, Einmischungen der Bundesgerichte in die Prozesse vor den einzelstaatlichen Gerichten mittels »*injunction*« zu verhindern und einer Entwicklung, die den einzelstaatlichen Gerichten die Entscheidung bestimmter lokaler Fragen in erster Instanz belassen will, den Weg zu ebnen.

Die *Diversity of Citizenship Clause* des ursprünglichen *Judiciary Act* wurde gegen die heftigste Opposition eingeführt. Der Grund für ihre Annahme war die angebliche Furcht vor schlechter Behandlung der Bürger eines Staates vor den Gerichten des anderen <sup>11)</sup>. Neuere

<sup>10)</sup> Siehe *Frankfurter and Landis, Business of the Supreme Court* 136—141 (1927). Eine Reihe von Entwürfen über Einschränkung der Bundesgerichtsbarkeit liegen zur Zeit dem Kongress vor. Der wichtigste ist *Senate 3151, 70th Congress 1<sup>st</sup> Session*. Vgl. 69 *Congressional Record* 7559, 7637, 8439 ff.

<sup>11)</sup> *Marshall, C. J. in Bank of U. S. v. Deveaux*, 5 *Cranch* 61, 87 (U. S. 1809).

Untersuchungen haben erwiesen, daß selbst zur damaligen Zeit diese Furcht unbegründet war <sup>12)</sup>. Tatsächlich war der Grund für die Annahme der, daß die Gerichte der Staaten mit stark verschuldeter Bevölkerung den Gläubigern ungünstige Gesetze anwandten. Wieweit immer diese Befürchtungen im Jahre 1789 gerechtfertigt sein mochten, heute würden sie jeder Grundlage entbehren. Trotzdem haben die Versuche, die diversity jurisdiction einzuschränken <sup>13)</sup>, kaum zu etwas anderem als zu einer Erhöhung des Mindeststreitwertes vor den Bundesgerichten von \$ 400 auf \$ 3000 geführt <sup>14)</sup>, während die Befugnisse der Bundesgerichte auf Grund dieser Klausel erheblich durch die Entwicklung zweier Lehren erweitert worden sind. Es handelt sich hierbei einmal um die Zuständigkeit bei Streitigkeiten, an denen Gesellschaften beteiligt sind und ferner um die Fälle der »equity receivership«.

Es ist höchst zweifelhaft, ob die Väter der Verfassung und die Urheber des Judiciary Act überhaupt an Gesellschaften gedacht haben. Damals existierten nur einige wenige in den Vereinigten Staaten, und die ungeheure Entwicklung gesellschaftlicher Unternehmungen war keineswegs vorauszusehen. Zehn Jahre später tauchte die Frage der Gerichtsbarkeit über Gesellschaften vor der Supreme Court im Falle *Bank of the United States v. Deveaux* <sup>15)</sup> auf. Das Gericht folgte der Fiktionstheorie und erklärte, die Zuständigkeit des Bundesgerichts hänge von der Staatsangehörigkeit der einzelnen Mitglieder der juristischen Person ab. Der eigentliche Grund für diese Entscheidung war die Besorgnis, die Anerkennung einer Gesellschaft als citizen würde ihr gestatten, sich auf die Bestimmungen der Verfassung zu berufen, nach welcher »the citizens of each state shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states«.

Der Wunsch, dies auszuschließen und die Gesellschaften doch unter die diversity clause zu bringen, wurde durch eine in der Geschichte der Rechtsprechung höchst bemerkenswerte Fiktion erreicht. In einer

<sup>12)</sup> Friendly, *The Historic Basis of Diversity Jurisdiction* 41 *Harvard L. Rev.* 483 (1928).

<sup>13)</sup> Einige Einschränkungen sind durch Gesetzgebung und Rechtsprechung herbeigeführt worden. Besonders wichtig ist die Bestimmung, daß bei der Übertragung von promissory notes und anderen choses in action — mit gewissen Ausnahmen — der Erwerber nicht vor einem Bundesgericht auf Grund der diversity of citizenship klagen kann, es sei denn, daß sein Vormann gleichfalls einem anderen Staat angehört als der Beklagte. *Judicial Code, Sec. 24; Dobie, Federal Procedure* 224—239 (1928). *Williams, Federal Practise* 152—158 (1927). Die wichtigste durch die Rechtsprechung geschaffene Einschränkung enthält die Entscheidung *Strawbridge v. Curtiss*, 3 *Cranch* 267 (U. S. 1806), nach der sämtliche Beklagte anderen Staaten als die Kläger angehören müssen.

<sup>14)</sup> Zur Zeit liegt dem Kongreß ein Entwurf vor, der diese Summe auf \$ 10000 erhöht.

<sup>15)</sup> 5 *Cranch* 61 (U. S. 1809).

Anzahl von Fällen <sup>16)</sup> wurde die Regel entwickelt, daß eine unwiderlegbare Vermutung bestehe, die Aktionäre einer Gesellschaft seien Angehörige des Staates, nach dessen Gesetzen die Gesellschaft errichtet wurde. Dies führte zu dem Ergebnis, daß hinsichtlich der Zuständigkeit die Gesellschaft wie ein citizen behandelt wird <sup>17)</sup>.

Die wachsende Verbreitung gesellschaftlicher Unternehmungsformen mußte bei dieser Rechtsprechung zu einer gewaltigen Vermehrung der vor die Bundesgerichte gehörenden Prozesse führen <sup>18)</sup>. Sie gab in Verbindung mit den Removal Acts, welche die Überweisung von Streitigkeiten von den einzelstaatlichen Gerichten an die Bundesgerichte gestatteten <sup>19)</sup>, Anlaß zu allgemeinen Protesten gegen die Ausdehnung der Bundesgerichtsbarkeit <sup>20)</sup>. Zwei weitere Momente kamen hinzu. Das erste war der in den Vereinigten Staaten allgemein verbreitete Brauch, Gesellschaften in einem anderen Staat zu errichten als in dem ihres Geschäftsbetriebes. Eine Gesellschaft, die alle ihre Geschäfte in Texas betreibt, kann sehr wohl in Delaware errichtet werden, was zur Folge hat, daß fast alle Klagen aus ihrem Geschäftsbetrieb unter die Zuständigkeit der Bundesgerichte fallen <sup>21)</sup>. Das zweite Moment war das Bestreben vieler Gesellschaften, ihre Streitigkeiten vor die Federal Courts zu bringen, entweder, um aus günstigeren Rechtsnormen Vorteil zu ziehen oder um einem einzelnen Kläger den Zugang zum Gericht infolge der größeren Entfernung oder der höheren Kosten zu erschweren <sup>22)</sup>. So mehrten sich die Fälle, in denen die Errichtung von Gesellschaften lediglich zu dem Zwecke erfolgte, der Vorteile der Diversity of Citizenship Clause teilhaftig zu

<sup>16)</sup> Louisville R. R. Co. v. Letson, 2 Howard 497 (1844); Marshall v. B. & O. R. R. Co., 16 Howard 314 (1853); Doctor v. Harrington, 196 U. S. 579 (1905).

<sup>17)</sup> Henderson, Position of Foreign Corporations in American Constitutional Law 50—76 (1918).

<sup>18)</sup> Eine Durchsicht 10 neuerer Bände des Federal Reporter ergab, daß bei 27% der mit Begründung abgedruckten Entscheidungen die Zuständigkeit des Gerichts auf der Diversity of Citizenship beruht. In 80% dieser Fälle war eine Gesellschaft Partei.

<sup>19)</sup> Siehe unten S. 287 ff.

<sup>20)</sup> Russell, Congress Should Abrogate Federal Jurisdiction Over Corporations, 7 Harvard L. Rev. 16 (1893); Thompson, Federal Jurisdiction in Case of Corporations 29 American L. Rev. 864 (1895).

<sup>21)</sup> »A very large part of the business of corporations is done in states other than that of their incorporation. To a considerable extent, corporations do all of their business in such other states. They enjoy the privileges and advantages of the laws of these states and the benefits of business relations with their citizens. Yet, without the corporate consent, a non-chartering state has not the power to adjudicate through its own courts disputes between these corporations and its own citizens, although such disputes arise wholly from the activities of the corporation within the state and in no wise impinge upon matters of federal concern.« Frankfurter, Distribution of Judicial Power Between United States and State Courts, 13 Cornell Law Quarterly, 499, 525 (1928).

<sup>22)</sup> Ibid. 525.

werden. Die Supreme Court tat dieser Praxis Einhalt, indem sie den Zutritt zu den Bundesgerichten den Gesellschaften versagte, die lediglich um die Diversity of Citizenship zu erreichen, zum Schein gegründet waren<sup>23</sup>). Die günstige Wirkung dieser Regelung wird indessen durch neuere Entscheidungen beeinträchtigt, die die Diversity of Citizenship dann als zu Recht bestehend erachten, wenn eine Gesellschaft des Staates A ihr ganzes Vermögen an eine Gesellschaft des Staates B überträgt und sich dann auflöst. Da nunmehr die Möglichkeit einer Rückübertragung nicht mehr besteht, so ist das Verfahren gültig, selbst wenn es zugegebenermaßen lediglich um die Diversity of Citizenship zu erlangen, eingeschlagen wurde<sup>24</sup>).

Es ist diese Lehre von der Bundesgerichtsbarkeit bei Klagen, an denen Gesellschaften beteiligt sind, gewesen, die die Grundlage für die federal equity receivership bildete<sup>25</sup>). Die equity receivership war ursprünglich in der alten englischen Praxis ein Mittel, durch das der Testamentsvollstrecker eines überschuldeten Nachlasses eine Verfügung einer court of equity erwirken konnte, die die Reihenfolge, in welcher die Schuldner zu bezahlen waren, bestimmte und den Gläubigern verbot, ihre Klagen in law durchzusetzen. Nachdem 1846<sup>26</sup>) dieses Mittel zum erstenmal in den Vereinigten Staaten bei überschuldeten Gesellschaften angewandt war, kam es schnell in Übung<sup>27</sup>). Weitesten Anwendung fand dieses Verfahren nach 1907 auf Grund der Entscheidung *Re Metropolitan Railway Receivership*<sup>27</sup>). In der Praxis gestaltet es sich folgendermaßen<sup>28</sup>): Gerät eine Gesellschaft in finanzielle Schwierigkeiten, so veranlaßt sie einen Gläubiger, der nicht einmal ein bevorrechtigter Gläubiger zu sein braucht, aber Angehöriger eines anderen Staates ist, vor einem Bundesgericht einen Antrag auf Anordnung einer receivership einzubringen mit der Behauptung, daß die Gesellschaft überschuldet oder zahlungsunfähig sei, daß die Gefahr der Verschleuderung ihrer Vermögensstücke bestehe und daß seine Rechte nur durch die Ernennung eines Verwalters (receiver) gesichert werden könnten. Das Gericht wird diesem Antrag in der Regel ohne weiteres stattgeben. Der receiver übernimmt im Auftrag des Gerichts die Verwaltung des Vermögens. Es ist üblich geworden, als receiver einen

<sup>23</sup>) *Miller & Lux v. East Side Canal & Irrigation Co.*, 211 U. S. 293 (1908); *Lehigh Mfg. Co. v. Kelley*, 160 U. S. 327 (1895).

<sup>24</sup>) *Amalgamated Clothing Workers of America v. Curlee Clothing Co.*, 19 F. (2d) 439 (C. C. A. 8th, 1927), (1928) 41 *Harvard L. Rev.* 799; *Black & White Taxi Cab. Co. v. Brown & Yellow Taxi Cab. Co.*, 15 F. (2d) 509 (C. C. A. 6th, 1926); 48 *Sup. Ct.* 404 (1928).

<sup>25</sup>) Glenn, *Basis of the Federal Receivership*, 25 *Columbia L. Rev.* 434 (1925).

<sup>26</sup>) *Collins v. Central Bank*, 1 *Ga.* 435 (1846). Über die starke Entwicklung der receivership nach 1871 siehe 2 Warren, *The Supreme Court in U. S. History* 637 (1928).

<sup>27</sup>) 208 U. S. 90 (1908).

<sup>28</sup>) Dewing, *Financial Policy of Corporations* 944—952 (1926).

leitenden Angestellten der Gesellschaft zu ernennen <sup>29)</sup>. Gleichzeitig mit der Anordnung der receivership ergeht ein Verbot, Klagen in law gegen die Gesellschaft zu erheben. Es mag bemerkt werden, daß die receivership von dem deutschen Vergleichsverfahren und der Zwangsverwaltung über unbewegliches Vermögen verschieden ist, da sein Hauptzweck nicht so sehr darin liegt, die Befriedigung der Gläubiger zu sichern, als das Vermögen beisammen zu halten, um eine Verminderung der Sicherheit der bevorrechtigten Gläubiger zu vermeiden, während die Befriedigung der Gläubiger gewöhnlich bei einer späteren Reorganisation der Gesellschaft vorgenommen wird. Auch darf sie nicht verwechselt werden mit der receivership im Konkursverfahren, die auf gesetzlicher Bestimmung beruht, während die equity receivership eine Schöpfung des common law ist <sup>30)</sup>. Nach seiner Ernennung kann der receiver die Geschäfte, von der Kontrolle des Gerichts abgesehen, vollkommen frei führen. Er kann sogar Darlehen unter Verpfändung der Vermögensstücke der Gesellschaft aufnehmen, wobei das Pfandrecht sämtlichen früheren Belastungen im Rang vorgeht <sup>31)</sup>. Die receivership ist gewöhnlich die Einleitung für die Reorganisation von Gesellschaften. Sie war seit ihren Anfängen Angriffen ausgesetzt <sup>32)</sup> und hat zu zahllosen Mißbräuchen geführt <sup>33)</sup>. Sie ermöglicht es den Direktoren, zum Nachteil der Aktionäre die volle Kontrolle über die Gesellschaft in die Hand zu nehmen, da es möglich ist, einen receiver einsetzen zu lassen, ohne daß die Aktionäre davon etwas erfahren. Da dem Antrag auf Einsetzung der receivership von der Gesellschaft in der Regel nicht widersprochen wird, hat das Gericht nicht die Möglichkeit, festzustellen, ob die Lage der Gesellschaft in Wirklichkeit einen receiver erfordert.

<sup>29)</sup> Dewing a. a. O. 951: »The anomaly of rehabilitation entrusted to the very same persons who had brought about the failure is difficult to defend.« Ripley, Railroads: Finance and Organization 387 (1915).

<sup>30)</sup> Allgemeine Ausführungen über Receiverships bei High, Receivers (4th ed. 1910), und Clark, Receivers (1918).

<sup>31)</sup> Dewing a. a. O. 1013—16: »When this liberality of issue is carried to an extreme, courts of equity may so burden a railroad with receivers' certificates that the value of the mortgage bondholders' lien is absolutely obliterated . . . The possible exercise of this power by the federal courts weakens every public utility bond. It has been called the extreme limit of the most extraordinary powers of a court of chancery. Quite so, and one might call it an unjustifiable emasculation of the substance of presumably inviolable contracts.« Ibid., S. 1016.

<sup>32)</sup> Chamberlain, New Fashioned Receiverships, 10 Harvard L. Rev. 139 (1896); Caldwell, Railroad Receivership in Federal Courts, 30 American L. Rev. 161 (1895); 2 Warren The Supreme Court in United States History 704 (1928). Presseangriffe auf die Federal Receiverships siehe New York Times, 23. I. 1924, S. 31, 12. VII. 1924, S. 20, 26. XI. 1923, S. 2.

<sup>33)</sup> Beispiele von Mißbräuchen bei Dewing a. a. O. 945 ff., wo gesagt wird: »The number of receiverships resulting from dissensions, disputes and intercorporate intrigues is legion.«

Häufig haben Gläubiger dadurch Schaden erlitten, daß sie den receiver während der Dauer seiner Tätigkeit ohne Genehmigung des Gerichts nicht verklagen konnten<sup>34)</sup>. Es ist auch häufig zu Reibungen zwischen einzelstaatlichen und Bundesgerichten gekommen, wenn receivers von verschiedenen Gerichten, oft auf Veranlassung verschiedener Gruppen von Gläubigern, ernannt waren und versuchten, sich den Besitz derselben Vermögensstücke zu sichern<sup>35)</sup>. Auch pflegen receivers und ihre Anwälte außerordentlich hohe Gebühren aus dem Vermögen zu entnehmen,<sup>36)</sup> und Klagen über Bestechung sind nicht selten gewesen<sup>37)</sup>. Die Geschäftsführung großer Industrie- und Transportunternehmungen hat den Gerichten, oft während langer Jahre, eine außerordentliche Arbeitslast auferlegt<sup>38)</sup> und infolge der Gefährdung lokaler Interessen zu lebhafter Beunruhigung geführt<sup>39)</sup>. Neuere Entscheidungen zeigen die Tendenz, das Verfahren der federal equity receivership einzuschränken, und es ist sehr wohl möglich, daß wesentliche Änderungen eintreten<sup>40)</sup>.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der diversity jurisdiction ergaben, wurden wesentlich vermehrt durch die Annahme der Removal Acts<sup>41)</sup>. Während nach dem Gesetz von 1789 nur ein beschränkter removal

34) Klagen gegen receivers ohne Genehmigung des Aufsichtsgerichts sind jetzt zugelassen durch Sec. 66 des Judicial Code in bezug auf Geschäfte, die die Fortführung des Betriebs mit sich bringt. Diese Regel unterliegt aber zahlreichen Ausnahmen, z. B. kann, wenn eine Klage gegen einen receiver bei dem Gericht eines Einzelstaates anhängig gemacht ist, das Verfahren durch ihn vor das Bundesgericht gezogen werden. *Barnette v. Wells Fargo Nevada Nat. Bank*, 270 U. S. 438 (1926); *Rose, Federal Jurisdiction*, Sec. 383 (1926); *Coutts, Suits Against Receivers*, 38 *American L. Rev.* 516 (1904).

35) Siehe (1927) 41 *Harvard L. Rev.* 70.

36) *Seaboard Nat. Bank v. Rogers Milk Products Co.*, 21 F. (2d) 414 (C. C. A. 2nd, 1927); *City of New Orleans v. Malone*, 12 F. (2d) 17 (C. C. A. 5th, 1926); *Trustees Corp. v. Kansas City, M. & O. Ry. Co.*, 26 F. (2d) 876 (C. C. A. 8th, 1928).

37) Diese haben neuerdings zu einer Änderung der Praxis des Bundesgerichts für den Southern District von New York geführt. Die receiverships werden jetzt nicht mehr einzelnen Personen, sondern Treuhandgesellschaften übertragen.

38) In den Jahren 1920/22 waren mehr als 100% der elektrischen Bahnen der Vereinigten Staaten unter receivership. Im Jahre 1919 wurden sämtliche Straßenbahngesellschaften des Staates Connecticut von receivers geleitet, *Dewing a. a. O.* S. 1093. Zur Erkenntnis der auf die receivership verwendeten Arbeitskraft vgl. *Record of the New York Railways Receivership*, welche 17 Bände und 11 800 Seiten umfaßt. Vgl. auch *Report of Special Committee on Equity Receiverships*, *Bar Association City of New York Year Book* 1927, S. 299.

39) Der ernsteste Fall ereignete sich in South-Carolina. *Memorial of the Legislature of South Carolina on Receivers of Railroad Corporations and the Equity Jurisdiction of the U. S. Courts*, 28 *American L. Rev.* 161 (1894). Ein neueres Beispiel *New York Times* 26. XI. 1923, S. 2.

40) *Harkin v. Brundage*, 276 U. S. 36 (1928); 41 *Harvard L. Rev.* 804 (1928).

41) Siehe die Zusammenstellung der verschiedenen Gesetze bei *Frankfurter and Landis, Business of the Supreme Court*, 61—63 (1928).

zulässig war, trat in den Jahren nach dem Bürgerkriege unter dem Einfluß des wachsenden Zentralismus eine außerordentliche Ausdehnung desselben ein, die ihren stärksten Ausdruck in dem Gesetz vom 3. März 1875 fand<sup>42)</sup>. Die Bestimmungen sind durchweg schlecht gefaßt und widersprechende Auslegungen durch die Gerichte haben die Lage noch verschlimmert, so daß die removal jurisdiction noch heute eine der schwierigsten Materien des amerikanischen Rechts ist. Sie hat im wesentlichen zum Zweck, die Befugnis der Bundesgerichte, über die Fälle, für welche sie ursprünglich zuständig waren, zu entscheiden, zu sichern. Indessen ist die removal jurisdiction häufig enger als die ursprüngliche Zuständigkeit. Sie umfaßt sieben Arten von Fällen: Klagen, in denen eine Frage streitig ist, die die Verfassung oder die Bundesgesetze der Vereinigten Staaten betrifft (a federal question); Klagen der Vereinigten Staaten oder ihrer Beamten; Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern verschiedener Staaten; Prozesse mit fremden Staaten oder Ausländern; Zivil- oder Strafprozesse wegen Verweigerung der Bürgerrechte; Zivil- oder Strafklagen gegen Steuerbeamte des Bundes; Klagen von Ausländern gegen Zivilbeamte der Vereinigten Staaten<sup>43)</sup>.

Das gewöhnliche removal-Verfahren versteht man am besten bei einem Falle von Diversity of Citizenship<sup>44)</sup>. Nehmen wir an, daß eine Klage von einem in New York Wohnenden gegen eine Gesellschaft des Staates Delaware vor einem Gericht des Staates New York erhoben sei. Ein solcher Fall fällt unbestritten unter die Zuständigkeit eines Bundesgerichts. Das Gesetz gibt dem Beklagten das Recht, die Verweisung an das Bundesgericht zu beantragen, selbst wenn das einzelstaatliche Gericht gleichfalls zuständig ist und zuerst mit der Sache befaßt war. »Quite anomalous is this removal jurisdiction, under which a defendant, sued in a court of competent jurisdiction, pro hoc vice becomes dominus litis by electing a forum of his own choosing«<sup>45)</sup>. Der Beklagte kann dann vor dem Gericht des Einzelstaates einen Antrag auf Verweisung stellen, unter Berufung auf die Tatsache der diverse citizenship. In der Regel gibt das Gericht des Einzelstaates dem Antrage statt, wenn er glaubhaft gemacht wird. Lehnt es ihn dagegen ab, so kann der Beklagte beim zuständigen Bundesgericht beantragen, daß dieses den Rechtsstreit an sich ziehe. Geschieht dies, so gelten etwaige spätere Prozeßakte vor dem einzelstaatlichen Gericht als vor einem unzuständigen Gericht vorgenommen und sind deshalb nichtig<sup>46)</sup>:

<sup>42)</sup> 18 Stat. 470.

<sup>43)</sup> Judicial Code, Sec. 28—39, U. S. Code, Title 28, Sec. 71—82.

<sup>44)</sup> Lewis, Removal of Causes (1923); Dobie, Federal Procedure, c. 4 (1928); Williams, Federal Practise, c. 8 (1927).

<sup>45)</sup> Dobie a. a. O. 347.

<sup>46)</sup> Virginia v. Rives, 100 U. S. 313 (1879).

wenn nötig, werden sie vom Bundesgericht verboten 47). Dasselbe kann nun den Prozeß genau so entscheiden, wie wenn er gleich zu Beginn vor ihm angestrengt worden wäre.

Natürlich sind diese Regeln nicht ohne entschiedenen Widerspruch von seiten der Einzelstaaten entwickelt worden. Zahlreiche einzelstaatliche Gesetze haben den removal beschränkt oder verboten, sind aber stets für verfassungswidrig erklärt worden 48). Noch häufiger waren die Versuche, für die Gesellschaften das Recht auf Verweisung indirekt zu beschränken. Anfangs verlangten einige Staaten von fremden Gesellschaften, die um die Erlaubnis, in dem Staate Geschäfte zu betreiben, einkamen, als eine Bedingung ihrer Zulassung, daß sie nicht die Verweisung von Klagen an Bundesgerichte verlangen würden. Nachdem dieses Verfahren für verfassungswidrig erklärt worden war 49), ergingen Gesetze des Inhalts, daß eine fremde Gesellschaft, welche die Verweisung eines Rechtsstreites beantragte, das Recht verlöre, ihre Geschäfte in dem betreffenden Staate zu betreiben. Nach längerem Schwanken hat die Supreme Court schließlich auch diese Gesetzesbestimmungen für verfassungswidrig erklärt 50).

Es muß darauf hingewiesen werden, daß die removal jurisdiction sich fast über den ganzen Bereich der Zuständigkeit der Bundesgerichte erstreckt. Der nächste Einbruch in die Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten, nämlich die Lehre vom »Federal common law« wirkt sich dagegen besonders in den Fällen der diversity jurisdiction aus. Wenn sie auch als solche keine direkte Einmischung in die Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten darstellt, und deswegen in ihrer Anwendung nicht so beunruhigend wirkte, so ist sie doch die Quelle mancher Schwierigkeiten. Sie geht auf den Fall *Swift v. Tyson* 51) zurück. In einem Prozeß vor einem Bundesgericht in New York war eine Gesetzesbestimmung des Staates New York über Wechsel anzuwenden. Die Supreme Court erklärte, daß in Fragen des Handelsrechts die Bundesgerichte nicht genötigt seien, das Recht der Einzelstaaten anzuwenden, sondern die von ihnen selbst entwickelten Normen in Anwendung bringen könnten. Angeblich wollte sie damit die Gleichförmigkeit des Rechts sichern. In dessen haben die Staaten in Wirklichkeit ihr Recht nicht mit den von den Bundesgerichten aufgestellten Regeln in Einklang gebracht 52),

47) *French v. Hay*, 22 Wall. 238 (1874); *Madisonville Traction Co. v. St. Bernard Mining Co.*, 196 U. S. 239 (1905).

48) *Chicago & N. W. R. R. Co. v. Whitton*, 13 Wall. 270 (1871).

49) *Barron v. Burnside*, 121 U. S. 186 (1887).

50) *Doyle v. Continental Insurance Co.*, 94 U. S. 535 (1876); *Security Mutual Life Ins. Co. v. Prewitt*, 202 U. S. 246 (1906); *Terral v. Burke Construction Co.*, 257 U. S. 529 (1922).

51) 16 Peters 1 (U. S. 1842).

52) *Frankfurter, Distribution of Judicial Power Between United States and*

sodaß die Zahl der Konflikte, die sich schon aus der Anwendung von 48 verschiedenen Rechtssystemen ergaben, noch durch die Aufstellung weiterer Regeln vermehrt wurde, die nur dann Anwendung finden, wenn die Parteien zufällig verschiedenen Staaten angehören.

»The law to be administered by the federal courts (in diversity jurisdiction) is the law of the states. Whenever that law is authoritatively declared by the state, either by legislation or by adjudication, state law ought to govern in state litigation, whether the forum of application is a state or a federal court. Swift v. Tyson, with all its offspring, is mischievous in its consequences baffling in its application, untenable in theory, and . . . . a perversion of the purposes of the framers of the First Judiciary Act. It results in two independent law-makers within the same state emitting conflicting rules concerning the same transactions. The fortuitous circumstance of residence of one of the parties at the time of suit determines what rule is to prevail in a particular litigation«<sup>53</sup>).

Diese drei Lehren der »diversity jurisdiction«, des »right of removal« und des »federal common law« sind alles Beispiele von Übergriffen der Bundesgerichtsbarkeit in die ursprüngliche Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte. Auf einer anderen Grundlage steht dagegen die Befugnis der Supreme Court der Vereinigten Staaten, die Entscheidungen der einzelstaatlichen Gerichte in Sachen, in denen es sich um Bundesrecht handelt, nachzuprüfen. Hier wirkt die Supreme Court im Rahmen ihrer eigentlichen Aufgabe: »the construction and application of the Constitution of the United States«<sup>54</sup>). »All other purposes are subsidiary; all other litigation must be subordinated«<sup>55</sup>). Schon der ursprüngliche Judiciary Act sah eine solche Nachprüfung der einzelstaatlichen Entscheidungen vor<sup>56</sup>). Die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung war Gegenstand heftigen Streites, wurde schließlich aber doch in den berühmten Fällen Martin v. Hunter<sup>57</sup>) und Cohens v. Virginia<sup>58</sup>) anerkannt. Die danach festgelegte Zuständigkeit unterlag in den folgenden Jahren nur geringen Veränderungen, so daß die Arbeitslast der Supreme Court derartig answoll, daß ihre Tätigkeit ernst-

State Courts, 13 Cornell Law Quarterly (1928) 529; Holt, Concurrent Jurisdiction of the Federal and State Courts 162 ff. (1888).

<sup>53</sup>) Frankfurter a. a. O. 526; ein Entwurf zur Aufhebung des im Falle Swift v. Tyson ausgesprochenen Rechtssatzes, liegt zur Zeit dem Kongreß vor. Senate 4333. 70th Congress 1st Session; 69 Congressional Record 7989.

<sup>54</sup>) Taft, Attacks on the Court and Legal Procedure, 5 Kentucky Law Journal, No. 2 (1916).

<sup>55</sup>) Frankfurter a. a. O. 503.

<sup>56</sup>) Sec. 25, 1 Stat. 73, 85—7.

<sup>57</sup>) 1 Wheaton 304 (U. S. 1816).

<sup>58</sup>) 6 Wheaton 264 (U. S. 1821).

lich gestört und Abhilfe dringend notwendig wurde<sup>59)</sup>. Diese brachte das wichtige Gesetz vom 13. Februar 1925<sup>60)</sup>, das einen Markstein in der Geschichte der Bundesgerichtsbarkeit darstellt und einer genaueren Betrachtung wert ist.

Das Gesetz macht einen grundlegenden Unterschied zwischen der Nachprüfung durch certiorari und der durch writ of error. Bei ersterer ist die Ausübung der Gerichtsbarkeit dem diskretionären Ermessen des Gerichts überlassen. Ihr unterliegen zunächst alle Fälle, in denen untere Bundesgerichte entschieden haben<sup>61)</sup>. Bevor die Supreme Court einen solchen Fall nachprüft, muß sie die Erlaubnis, Berufung einzulegen, im Einzelfalle erteilt haben. Ob sie dies tut, steht in ihrem freien Ermessen.

Die Nachprüfung der Entscheidungen einzelstaatlicher Gerichte ist an weitere Voraussetzungen geknüpft: Es muß eine Entscheidung des Gerichts des Einzelstaates, das für diesen Fall als letzte Instanz in Frage kam, vorliegen und es muß außerdem entweder a) die Gültigkeit eines Vertrages oder eines Gesetzes der Vereinigten Staaten durch die angefochtene Entscheidung verneint oder b) die Gültigkeit eines einzelstaatlichen Gesetzes, von dem behauptet wird, daß es der Verfassung, den Bundesgesetzen oder den Verträgen der Vereinigten Staaten widerspreche, von der Entscheidung bejaht worden sein. In diesen Fällen erfolgt die Nachprüfung auf Grund eines writ of error<sup>62)</sup>; hier hat die Supreme Court im Gegensatz zu den Fällen des certiorari nicht die Befugnis, die Nachprüfung des Falles abzulehnen. Sie kann ferner durch certiorari, d. h. auf Grund diskretionären Ermessens die Fälle nachprüfen, in denen anders als oben unter a) angegeben, die Entscheidung des einzelstaatlichen Gerichtes sich für die Gültigkeit des Bundesgesetzes ausgesprochen hat, und die Fälle, in denen, umgekehrt wie unter b) die Entscheidung die Gültigkeit des einzelstaatlichen Gesetzes verneint hat. Und schließlich kann sie durch certiorari jeden Fall nachprüfen, in dem »any title, right, privilege or immunity is specially set up or claimed by either party under the Constitution, or any treaty or statute of, or commission held or authority exercised under the United States . . . . whether the federal claim is denied or sustained«. Der Umfang der Nachprüfung ist in allen diesen Fällen genau der gleiche, wie wenn dieser Fall von einem unteren Bundesgericht entschieden worden wäre<sup>63)</sup>.

59) Vgl. Frankfurter and Landis, *The Business of the Supreme Court* (1928) *passim*.

60) 43 Stat. 936; *Judicial Code*, Sec. 237, 238.

61) Vgl. jedoch *Judicial Code*, Sec. 240.

62) An die Stelle des writ of error ist seit dem Gesetz vom 31. I. 1928 der Appeal getreten. (1928) 41 *Harvard L. Rev.* 673.

63) Über die Auswirkung des Gesetzes von 1925 vgl. Frankfurter and Landis, *The Supreme Court at the October Term, 1928*, 43 *Harvard L. Rev.* 33 (1929).

Daraus ergibt sich, daß das Gesetz eine unbeschränkte Nachprüfung nach freiem Ermessen in allen Fällen zuläßt, in denen eine »federal question« von einem einzelstaatlichen Gericht entschieden wurde, und außerdem eine beschränkte obligatorische Nachprüfung. Trotz der früheren Angriffe gegen eine solche Zuständigkeit ist sie unerschüttert geblieben und die Kritik ist seitdem fast verstummt. Nachdem einmal die Supreme Court die Befugnis hatte, Gesetze für verfassungswidrig zu erklären, wäre es im höchsten Grade unerwünscht gewesen, diese Befugnis auf die Fälle zu beschränken, die von den unteren Bundesgerichten an sie kamen, und die endgültige Entscheidung über die Auslegung der Verfassung und der Gesetze der Vereinigten Staaten in den Fällen der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit den höchsten Gerichten dieser Staaten zu überlassen: »Instead of a single federal Constitution, with one meaning wherever it prevails . . . . we should have had a patchwork of motley interpretations by the state courts, which might well in many instances have made a hollow mockery of the federal government«<sup>64</sup>). Die Kritik hat sich in der Hauptsache nicht gegen die Gerichtsbarkeit der Supreme Court in letzter Instanz, sondern gegen die Zuständigkeit der unteren Bundesgerichte in Sachen von wesentlich lokaler Bedeutung gewandt. Hierauf ist noch einzugehen<sup>65</sup>).

\*            \*            \*

Betrachtet man die Entwicklung der Regeln, die dem Schutz der Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten dienen sollen, so ist vor allen Dingen zu beachten, daß diese Regeln im allgemeinen langsamer entwickelt worden sind und viel zahlreichere Ausnahmen enthalten, als die oben dargelegten über die Ausdehnung der Bundesgerichtsbarkeit. Auch hinsichtlich dieser Ausnahmen war die treibende Ursache das ständige Anwachsen der Vorherrschaft des Bundes über die Einzelstaaten. Hinzu kam die natürliche Tendenz der Bundesrichter, Bestimmungen, die ihre Zuständigkeit einschränken, enger auszulegen, als die, die sie erweitern. Dieser letzte Umstand hat eine besonders wichtige Rolle gespielt bei der Auslegung zweier Bestimmungen, die dazu dienen sollten, das in den Bundesgerichten angewandte Recht und das von ihnen verfolgte Verfahren in Übereinstimmung mit Recht und Verfahren der einzelstaatlichen Gerichte zu bringen.

Der ursprüngliche Judiciary Act bestimmte: »The laws of the several states, except where the Constitution, treaties, or statutes of the United States otherwise require or provide, shall be regarded as rules of decision in trials at common law, in the courts of the United

<sup>64</sup>) Dobie, Federal Procedure 873 (1928).

<sup>65</sup>) Siehe unten S. 293.

States in cases where they apply.«<sup>66)</sup> Auf den ersten Blick ergibt sich, daß diese Bestimmung die vernünftige Regel, die sie aufstellt, mit wesentlichen Einschränkungen belastet. Einmal findet sie lediglich auf Prozesse nach common law Anwendung, schließt also Strafprozesse und Verfahren in equity oder admiralty aus und ferner verlangt sie nicht ausdrücklich die Anwendung der Entscheidungen der State Courts. Immerhin hat die Supreme Court den Grundsatz entwickelt, daß die Bundesgerichte selbst sich im allgemeinen als gebunden betrachten müssen durch die Entscheidungen der höchsten Gerichte der Staaten, welche die Gesetze und die Verfassungen der Einzelstaaten auslegen,<sup>67)</sup> und ferner, daß sie den Entscheidungen der einzelstaatlichen Gerichte dann folgen sollen, wenn es sich um ungeschriebenes Recht der Staaten handelt<sup>68)</sup>. Diese Richtlinien sind besonders streng bei Immobilienprozessen einzuhalten<sup>69)</sup>. Die wichtigste Ausnahme von diesen Grundsätzen ist die oben erwähnte Lehre von dem federal common law, die in *Swift v. Tyson* niedergelegt ist<sup>70)</sup>. Ursprünglich dahin aufgefaßt, daß die Bundesgerichte ihre eigenen Normen in Fragen des allgemeinen Handelsrechts anzuwenden haben, wurde sie so weit ausgebaut, daß sie jetzt einem Bundesgericht gestattet, die feststehenden öffentlich-rechtlichen Normen, die ein Staat in bezug auf Grund und Boden geschaffen hat, außer acht zu lassen und seine eigenen Rechtsregeln anzuwenden<sup>71)</sup>.

Es mag hervorgehoben werden, daß die erwähnte Bestimmung des Judiciary Act sich nicht auf Verfahrensvorschriften bezieht. Ein besonderes Gesetz, die Conformity Act, bestimmt: »The practise, pleadings, and forms or modes of proceedings in civil causes, other than equity or admiralty causes, in the District Courts, shall conform, as near as may be, to the practise, pleadings, and forms and modes of proceeding existing at the time in like causes in the courts and records of the state within which such District Courts are held, any rule of court to the contrary notwithstanding.«<sup>72)</sup> Auch dieses Gesetz macht also wichtige Einschränkungen. Es findet keine Anwendung auf das

<sup>66)</sup> Sec. 34; U. S. Code, Title 28, Sec. 725.

<sup>67)</sup> *Elmendorf v. Taylor*, 10 Wheat. 152 (1825); *Harrison v. Meyer*, 92 U. S. 111 (1875).

<sup>68)</sup> »While this court has been strenuous to uphold the supremacy of federal law, and the interpretation placed upon it by the federal courts, it has been equally strenuous to uphold the decisions by state courts of questions of purely local law. There should be, in all matters of local nature, but one law within the state; and that law is not what this court may determine, but what the Supreme Court of the state may determine.«  
Brewer, J. in *Detroit v. Osborne*, 135 U. S. 492 (1890).

<sup>69)</sup> *Hines Yellow Pine Trustees v. Martin*, 268 U. S. 458 (1925).

<sup>70)</sup> Siehe oben S. 289.

<sup>71)</sup> *Black & White Taxi Cab. Co. v. Brown & Yellow Taxi Cab. Co.*, 48 Sup. Ct. 404 (1928).

<sup>72)</sup> Gesetz vom 1. VI. 1892, U. S. Code, Title 28, Sec. 724.

Verfahren in equity. Dieses ist vor den Bundesgerichten im allgemeinen wesentlich verschieden von dem vor den einzelstaatlichen Gerichten, insbesondere hat auch die Verschmelzung von law und equity in den Rechtssystemen der meisten Staaten auf die bundesgerichtliche Praxis wenig Einfluß gehabt. Es ist vielmehr anerkannt, daß die Staaten die Unterscheidung zwischen law und equity in den Bundesgerichten in keiner Weise beeinflussen können <sup>73</sup>).

Wichtiger noch ist die Bestimmung, daß die Staatenpraxis »soweit wie möglich« befolgt werden soll. Ein so elastischer und vager Ausdruck läßt den einzelnen District Courts einen weiten Spielraum bei Anwendung dieser gesetzlichen Empfehlung <sup>74</sup>). Dies hat allerdings den Vorteil, die Bundesgerichte von einer starren Bindung an die Praxis der einzelstaatlichen Gerichte freizuhalten und ihnen zu ermöglichen, Einzelheiten außer acht zu lassen, die für ihre eigene Tätigkeit unpraktisch sind. Andererseits aber hat diese Ermessensfreiheit, verbunden mit der Rule Making Power der einzelnen District Courts zu einer gewaltigen Verwirrung in den Verfahrensvorschriften geführt <sup>75</sup>). Wie weit die bundesgerichtliche Praxis von der Staatenpraxis abweicht, ist schwer zu sagen. Im wesentlichen muß sie sich innerhalb folgender Grenzen halten:

»(1) The practise must conform, except as to matters covered by congressional legislation, matters of jurisdiction, substituted service of process, charging juries, other matters relating to the personal administration of the judge, joinder of legal and equitable remedies, actions in rem, etc. (2) The federal courts may, by standing rule, change subordinate provisions which they deem unsuited to their procedure. (3) In their discretion, they may reject collateral or subordinate provisions of the state practise, pleadings or forms, which tend to obstruct the administration of justice. This they may do in a particular case, presenting unusual features, without making any standing rule. They cannot reject the local system as a whole, or in any substantial part; but they may dispense with matters of technical form, not affecting substantial rights or operating to the prejudice of a party« <sup>76</sup>).

<sup>73</sup>) Bennett v. Butterworth, 11 Howard 668 (U. S. 1850).

<sup>74</sup>) »A federal court is, of course, never bound rigidly to conform to the state practise. On the contrary we follow it only so far as in our judgment it promotes the expedition of causes and the interests of justice as we view them.« Hand, J. in Mannion v. U. S. Shipping Board Emergency Fleet Corp., 9 F. (2d) 894, 895 (C. C. A. 2nd, 1925).

<sup>75</sup>) Zur Zeit liegt dem Kongreß ein Entwurf zur Reform des Verfahrens vor. Die Supreme Court soll ermächtigt werden, Verfahrensvorschriften für die unteren Bundesgerichte zu erlassen. Senate 206, 68th Congress, 1st Session; Hearings before the Senate Sub-Committee, 2. II. 1924, Government Printing Office, No. 84, 446; Report of the American Bar Association Committee on Uniform Judicial Procedure, 48 Rep. Amer. Bar Ass. 351 (1923).

<sup>76</sup>) Sanborn, J. in Hein v. Westinghouse Air Brake Co. 168 Fed. 766, 769 (C. C. III. 1909).

Es muß indessen betont werden, daß der einzige wesentliche Umstand, der die Entstehung größerer Verschiedenheiten zwischen Staaten- und Bundespraxis hindert, nicht die gesetzliche Bestimmung ist, sondern die Tatsache, daß die Richter der Bundesgerichte und die Anwälte, die vor ihnen auftreten, aus der Anwaltschaft der Einzelstaaten hervorgehen. Sie folgen begreiflicherweise der Praxis, die ihnen bekannt ist, und werden neue Wege nur in Ausnahmefällen beschreiten.

Eine der ältesten gesetzlichen Bestimmungen, welche die einzelstaatlichen Gerichte vor der Einmischung der Bundesgerichtsbarkeit schützen sollte, war das Gesetz vom 2. März 1793, wonach kein writ of injunction von einem Bundesgericht erlassen werden durfte, um ein Verfahren vor dem Gericht eines Einzelstaates zum Stillstand zu bringen<sup>77)</sup>. Auch hier hat die Rechtsprechung sich mehr im Sinne einer Erweiterung als einer Beschränkung der bundesgerichtlichen Zuständigkeit ausgewirkt. In der Tat waren jahrzehntelang die Bemühungen der Supreme Court auf das Problem konzentriert, die Bundesgerichte gegen Einmischung seitens der einzelstaatlichen Gerichte zu schützen<sup>78)</sup>. Gesetzliche Bestimmungen gab es hierfür nicht, aber die Court füllte die Lücke aus durch Anwendung der Lehre von der »Comity« zwischen Gerichten gleicher Ordnung, die, kurz gesagt, bedeutet, daß ein Gericht sich nicht in die Gerichtsbarkeit eines gleichgeordneten, mit der Sache bereits befaßten Gerichtes einmischen darf<sup>79)</sup>. Eine Reihe von Entscheidungen hat die Regel festgesetzt, daß einzelstaatliche Gerichte nicht hinsichtlich der Vermögensstücke, die von einem bundesgerichtlichen Beamten in Verwahrung genommen sind, Verfügungen treffen dürfen<sup>80)</sup>. Diese Lehre erhielt eine besondere Bedeutung für den Fall konkurrierender bundesgerichtlicher und einzelstaatlicher Receivership. So war es zweifelhaft, ob frühere constructive possession späterer actual possession vorging, d. h. ob ein einzelstaatliches Gericht bzw. Bundesgericht, in welchem ein Antrag auf Anordnung einer receivership zuerst eingebracht war, den Vorrang einnahm vor einem Bundesgericht bzw. einzelstaatlichen Gericht, das trotz später eingebrachten Antrags zuerst einen receiver ernannt hatte<sup>81)</sup>. Die Tendenz, in solchen Fällen den Bundesgerichten den Vorzug zu geben, ist durch neuere Entscheidungen abgeschwächt worden<sup>82)</sup>.

77) 1 Stat. 333; U. S. Code, Title 28, Sec. 379.

78) Warren, *Federal and State Court Interferences*, 43 *Harvard L. Rev.* 345, 348 ff. (1930).

79) *Harris v. Dennie*, 3 Peters 292 (U. S. 1830); *Freeman v. Howe*, 24 Howard 450 (U. S. 1861); *Buck v. Colbath*, 3 Wallace 334 (U. S. 1866).

80) Vgl. (1927) 41 *Harvard L. Rev.* 70.

81) *Farmers' Loan & Trust Co. v. Lake St. R. R. Co.*, 177 U. S. 51 (1900); *McKinney v. Kan. Natural Gas Co.*, 206 Fed. 772 (D. Kan. 1913).

82) *Lion Bonding & Surety Co. v. Karatz*, 262 U. S. 77 (1923); *Harkin v. Brundage*, 276 U. S. 36 (1928).

Die Supreme Court bemühte sich gleichfalls lebhaft um den Schutz der Tätigkeit der Bundesbeamten gegen Beeinträchtigungen durch die einzelstaatlichen Gerichte<sup>83)</sup>. Diese Frage erlangte bei manchen Krisen im politischen Leben der Nation eine besondere Wichtigkeit, und es ist bezeichnend, daß die Entscheidungen der Supreme Court stets zu Gunsten der Bundesgewalt ergingen. Der bedeutendste Fall, der Booth-Case<sup>84)</sup>, ereignete sich während des Kampfes um die Sklaverei. Ein Gericht des Staates Wisconsin ließ auf Grund eines writ of habeas corpus einen flüchtigen Sklaven frei, der von einem Beamten eines Bundesgerichts auf Grund des Fugitive Slave Law festgenommen worden war. Die Supreme Court stellte fest, daß dieses Vorgehen über die Befugnisse der State Court hinausgehe, und bildete in weiteren Entscheidungen die Regel heraus, daß einzelstaatliche Gerichte durch habeas corpus die Festhaltung von Personen durch die Bundesgerichte selbst dann nicht beeinträchtigen könnten, wenn die Rechtmäßigkeit der Festnahme bestritten war<sup>85)</sup>. Umgekehrt aber haben auf Grund gesetzlicher Bestimmungen und gerichtlicher Entscheidungen die Bundesgerichte die Befugnis, durch habeas corpus die Personen freizulassen, die von einzelstaatlichen Gerichten unter Verletzung des Völkerrechts<sup>86)</sup> oder der Gesetze der Vereinigten Staaten<sup>87)</sup> festgehalten werden; ebenso können die Bundesgerichte dem Gewahrsam der einzelstaatlichen Gerichte bestimmte Klassen von Beamten der Vereinigten Staaten entziehen<sup>88)</sup>. Letzteres hat erheblichen Widerspruch gefunden in Fällen, in denen Beamte bei Durchführung der Prohibitions-gesetze vor einzelstaatlichen Gerichten wegen Mordes angeklagt waren und dann durch bundesgerichtlichen writ der Haft entzogen wurden<sup>89)</sup>.

Die Bedeutung des Gesetzes, das den Erlaß von injunctions gegen einzelstaatliche Gerichtsverfahren verbietet, ist durch vier wichtige Ausnahmen wesentlich eingeschränkt<sup>90)</sup>. 1. Wenn ein Bundesgericht zuerst mit einer Sache befaßt ist, dann kann es zur Wahrung seiner Zuständigkeit injunctions erlassen<sup>91)</sup>. 2. Ist, wie oben auseinandergesetzt, ein Rechtsstreit von einem einzelstaatlichen Gericht an ein Bundesgericht durch removal verwiesen, so kann letzteres das einzelstaatliche Gericht an der Fortsetzung des Verfahrens hindern<sup>92)</sup>. 3. Ein

<sup>83)</sup> Bishop, Jurisdiction of State and Federal Courts Over Federal Officers, 9 Columbia L. Rev. 397 (1909).

<sup>84)</sup> Ableman v. Booth, 21 Howard 506 (U. S. 1859).

<sup>85)</sup> Tarble's Case, 13 Wallace 397 (U. S. 1872).

<sup>86)</sup> Gesetz vom 29. VIII. 1842, 5 Stat. 539.

<sup>87)</sup> Gesetz vom 5. II. 1867, 14 Stat. 385.

<sup>88)</sup> Gesetz vom 2. III. 1833, 4 Stat. 634; In re Neagle, 135 U. S. 1 (1890).

<sup>89)</sup> Maryland v. Soper, 270 U. S. 9, 36, 44 (1926).

<sup>90)</sup> Vgl. Warren a. a. O. 367-378.

<sup>91)</sup> French v. Hay, 22 Wallace 250 (U. S. 1875).

<sup>92)</sup> Siehe oben S. 286.

Bundesgericht kann die Vollstreckung von Urteilen einzelstaatlicher Gerichte, die durch »fraud« erlangt sind, verbieten<sup>93)</sup>. 4. Wenn auch ein Bundesgericht sich nicht in Strafsachen einmischen kann, die vor einzelstaatlichen Gerichten schweben<sup>94)</sup>, so kann es doch einzelstaatlichen Behörden verbieten, eine Strafverfolgung auf Grund eines Gesetzes, dessen Verfassungswidrigkeit behauptet wird, einzuleiten<sup>95)</sup>.

Diese letztere Regel stellt zweifellos die bedeutendste dieser Ausnahmen dar. In den letzten Jahren ist sie zum Hauptmittel der Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelstaatlicher Gesetze entwickelt worden<sup>96)</sup>. »There is thus presented the curiously illogical situation, that if a state officer succeeds in initiating his criminal proceedings in a state court to enforce an alleged unconstitutional state law, he cannot be enjoined or interfered with by the federal court; but if he can be caught on the immediate verge of initiating such action, he may be so enjoined.«<sup>97)</sup> Nicht nur ist diese Verwendung der injunction als Mittel zur Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit voll von Reibungsmöglichkeiten, sie nimmt auch in ihrem Ergebnis den einzelstaatlichen Gerichten von vornherein die Möglichkeit, das umstrittene Gesetz den lokalen Verhältnissen entsprechend auszulegen und anzuwenden. Die Gerichte, die am ehesten zur Entscheidung des Falles berufen sind, werden so ausgeschaltet.

Man hat versucht, hier durch die Gesetzgebung Abhilfe zu schaffen. Wenn bei einem Bundesgericht eine injunction, sei es auch nur eine vorläufige, im Wege der einstweiligen Verfügung zu erlassende, gegen die Durchführung eines einzelstaatlichen angeblich verfassungswidrigen Gesetzes oder einer Verordnung beantragt ist, so muß die Verhandlung vor einem besonderen Gericht von drei Bundesrichtern stattfinden, deren einer ein Mitglied der Circuit Court of Appeals ist. Hierdurch soll eine übereilte und willkürliche Entscheidung durch einen Einzelrichter der District Court vermieden werden. Um ferner die Möglichkeit zu schaffen, die Sache zuerst von einem einzelstaatlichen Gericht entscheiden zu lassen, ist des weiteren bestimmt »That if before the final hearing of such application a suit shall have been brought in the court of the state having jurisdiction under the laws of such state, to enforce such statute or order, accompanied by a stay in such state court of proceedings under such statutes or order pending the determination of such suit by such

93) Marshall v. Holmes, 141 U. S. 589 (1891).

94) Harkrader v. Wadley, 172 U. S. 148 (1898).

95) Ex parte Young, 209 U. S. 123 (1908).

96) Vgl. Lockwood, Maw & Rosenberry, *The Use of the Federal Injunction in Constitutional Litigation*, 43 Harvard L. Rev. 426 (1930); Isseks, *Jurisdiction of the Lower Federal Courts to Enjoin Authorized Action of State Officials*, 40 Harvard L. Rev. 969 (1927).

97) Warren a. a. O. 375.

state court, all proceedings in any court of the United States to restrain the execution of such statute or order shall be stayed pending the final determination of such suit in the courts of the State«<sup>98)</sup>. Leider ist die günstige Wirkung dieser letzteren Bestimmung dadurch stark beeinträchtigt, daß die Staaten es versäumt haben, im Wege der Gesetzgebung Bestimmungen über die einstweilige Aussetzung der Vollziehung solcher umstrittenen Gesetze und Verordnungen zu treffen<sup>99)</sup>.

So ist es der Supreme Court überlassen geblieben, die Befugnisse der Bundesgerichte in dieser Beziehung abzugrenzen. Sie hat damit nur zögernd begonnen. Die Frage ist besonders brennend bezüglich der Kontrolle der local public utilities<sup>100)</sup>. Es war üblich geworden, daß die public utilities vor den Bundesgerichten die Verfassungsmäßigkeit der Tarifordnungen der public service Commissions der Einzelstaaten anfochten. Das Ergebnis war die Durchkreuzung der staatlichen Politik hinsichtlich der Aufsicht über die utilities, endlos verschleppter Streit und heftige Angriffe auf das System der Bundesgerichtsbarkeit. Eine teilweise Beschränkung der Zuständigkeit der unteren Bundesgerichte zugunsten der einzelstaatlichen Gerichte erfolgte durch die Entscheidung *Prentis v. Atlantic Coast Line*<sup>101)</sup>; sie wurde auch in dem neueren Falle *Gilchrist v. Interborough Rapid Transit Co.*<sup>102)</sup> durchgesetzt. Diese Entscheidungen zeigen die Tendenz, die erstinstanzliche Prüfung schwieriger örtlicher Probleme den einzelstaatlichen Gerichten zu überlassen. Man kann aber durchaus nicht sagen, daß ein Rechtssatz des Inhalts bestehe, daß die Streitteile in diesen Fällen zuerst den Rechtsweg vor den einzelstaatlichen Gerichten erschöpfen müßten, und die jüngste hierüber ergangene Entscheidung bedeutet sogar einen gewissen Rückschritt<sup>103)</sup>.

Die Errichtung einer unabhängigen, neben der Staatengerichtsbarkeit bestehenden Bundesgerichtsbarkeit war eine kühne Tat. Aber die Probleme, die sich daraus ergaben, sind zum großen Teil noch ungelöst. Einige Angelegenheiten sind ausschließlich den Bundesgerichten vorbehalten, admiralty-Klagen, Patent- und Konkursachen, die sogenannten »federal specialties«. Zu ihrer Erledigung sind die Bundesgerichte in hervorragendem Maße geeignet. Übernehmen sie aber Funktionen, die ursprünglich den einzelstaatlichen Gerichten zgedacht waren, so sind

<sup>98)</sup> Judicial Code, Sec. 266.

<sup>99)</sup> Pogue, *State Determination of State Law and the Judicial Code*, 41 *Harvard L. Rev.* 623 (1928).

<sup>100)</sup> *Frankfurter a. a. O.* 515; *Lilienthal, The Federal Courts and State Regulation of Public Utilities*, 43 *Harvard L. Rev.* 379 (1930).

<sup>101)</sup> 211 U. S. 210 (1908).

<sup>102)</sup> 279 U. S. 159 (1929).

<sup>103)</sup> *Railroad Commission of Cal. v. Los Angeles Ry. Corp.*, 50 *Sup. Ct.* 71 (1929).

Reibungen mit diesen, Erregung lokaler Eifersüchteleien und eine Arbeitsüberlastung der Bundesgerichte <sup>104)</sup>, die zu den ernstesten Besorgnissen Anlaß gibt, die unausbleiblichen Folgen. Die Worte eines der bedeutendsten amerikanischen Richter gelten nicht nur für die Supreme Court, sondern finden auf die ganze Bundesgerichtsbarkeit Anwendung:

»The special province of this court is the federal law. The construction and application of the Constitution of the United States and of the legislation of Congress is its most important function« <sup>105)</sup>.

---

<sup>104)</sup> Im Jahre 1928 wurden vor den District Courts 180 881 Prozesse neu anhängig gemacht; am Ende des Jahres schwebten noch 147 137 Klagen. Vgl. Report of the Attorney General, 1928, S. 83.

<sup>105)</sup> Brandeis, J., in Railroad Commission of Cal. v. Los Angeles Ry. Corp. a. a. O. S. 77.

## Strafrechtlicher Schutz des Nationalitätsbekenntnisses.

Rechtsanwalt **Werner Hasselblatt**, Abgeordneter im estländischen Parlament.

Der Nationalitätenkampf der Nachkriegszeit, die durch die Minderheiten-Schutzverträge geschaffenen Vorgänge, endlich der Genfer Nationalitätenkongreß und die durch ihn dargestellte Nationalitätenbewegung haben nicht nur in steigendem Maße in die ethnopolitischen Unzulänglichkeiten des heutigen Europa hineingeleuchtet, sondern auch sehr wesentliche neue Rechtsgedanken angeregt, aufgezeigt und gefördert. Zu diesen gehört auch der strafrechtliche Schutz des Rechtes eines jeden Staatsbürgers auf freies Bekenntnis seiner Nationalität. Daß dieser Schutz sich nicht auf das deklarative Verbot, Nationalitätsbekenntnisse behördlich nachzuprüfen oder zu beanstanden, beschränken, sondern eben auch mit einer strafrechtlichen Sanktion verbunden werden sollte, ist erstmalig vom Genfer Nationalitätenkongreß 1926 gefordert worden <sup>1)</sup>. Die entsprechende Resolution lautet:

Der Kongreß erinnert an die im Vorjahr gefaßte Resolution, u. zw.:

»In den Staaten Europas, in deren Grenzen auch andere nationale Volksgruppen leben, soll jede nationale Volksgruppe berechtigt sein, in eigenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, je nach den besonderen Verhältnissen, territorial oder personell organisiert, ihr Volkstum zu pflegen und zu entwickeln. In diesem Recht der Selbstverwaltung erblicken die Delegierten einen Weg, um in den bezeichneten Staaten die loyale Zusammenarbeit aller, der Minderheiten und Mehrheiten, reibungslos zu gestalten und um auch die Beziehungen der Völker Europas untereinander zu bessern«,

und betont dabei ausdrücklich, daß:

1. »Die Konstituierung und Durchführung der national-kulturellen Selbstverwaltung bzw. des ins Lebentretens entsprechender Zweckverbände durch das Einverständnis der Minderheiten bedingt ist, in deren Willen die diesbezügliche Beschlußfassung liegt.

2. Das freie Bekenntnis des Einzelnen zu einer Nationalität und, sofern ein Nationalregister angelegt wird, das Beitreten zum Register weder bestritten noch nachgeprüft werden darf, unter strafrechtlichem Schutz stehen muß und im staatlichen Leben

<sup>1)</sup> Abgedr. bei Kraus, Das Recht der Minderheiten (Berlin 1927), S. 248—250.

mit keinerlei Nachteilen für den Einzelnen oder die Gesamtheit der nationalen Gruppe verbunden sein darf.

3. Der Staat und alle Zwangskörperschaften, die aus allgemeinen Finanzmitteln Kulturaufgaben besorgen, zu dieser Selbstverwaltung kostenpflichtig sind, und zwar in demselben Verhältnis wie zum Kulturleben des Mehrheitsvolkes.«

Unter Bezugnahme auf diese EntschlieÙung hat Verfasser dieser Abhandlung, als Mitglied der parlamentarischen Sonderkommission zur Verhandlung des neuen estländischen Strafkodex<sup>2)</sup> (1927—1929) u. a. den Antrag gestellt, den Kodex mit einer strafrechtlichen Bestimmung über den Schutz des freien Nationalitätsbekenntnisses zu ergänzen. Hierzu bot der § 20 der Estländischen Staatsverfassung die gegebene Begründung. Seine Bestimmung lautet: »Jeder Bürger Estlands ist frei in der Bestimmung seiner Nationalität. In den Fällen, in denen eine persönliche Bestimmung nicht möglich ist<sup>3)</sup>, wird nach der im Gesetz vorgesehenen Ordnung verfahren.«

Der Antrag auf strafrechtlichen Schutz dieses allen Staatsbürgern durch die Verfassung gewährleisteten Freiheitsrechtes hat nach verschiedenen redaktionellen Änderungen im endgültig verabschiedeten Strafkodex als § 470 nachstehende Fassung erhalten.

»§ 470. Wer sich dessen schuldig macht, durch Gewaltanwendung, strafbare Drohung, Machtmißbrauch oder Ausnutzung wirtschaftlicher Abhängigkeit einen volljährigen Bürger dahin zu beeinflussen, daß er seine Nationalität bzw. in den gesetzlich vorgesehenen Fällen die Nationalität seiner Kinder, seinem eigenen Willen zuwider bestimmt oder auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet, wird mit Gefängnis nicht über sechs Monate bestraft. Der Versuch ist strafbar.«

Der estnischsprachige Text läßt infolge der Mehrdeutigkeit der entsprechenden Worte auch die Auffassung »Amtsmißbrauch« für »Machtmißbrauch« und »bekennen, Bekenntnis« statt »bestimmen, Bestimmung« zu.

Vor Begründung dieser erstmaligen strafrechtlichen Norm und vor der Bewertung nach ihren spezifisch strafrechtlichen Gesichtspunkten, ihrem Umfange und ihren Konsequenzen, muß auf die politischen oder vielmehr ethnopolitischen Voraussetzungen eingegangen werden, welche die — zumindest für die mittelosteuropäischen Zustände zutreffende — Notwendigkeit eines Nationalitätsbekenntnisses und dessen Schutzes erweisen.

\* \* \*

<sup>2)</sup> Publiz. im Estländ. Staatsanzeiger v. 20. Juni 1929. Eine deutschtextl. Ausgabe ist nicht vorhanden. Estnischtextl. komment. Ausgabe A. Jõeäär, Reval 1929, Selbstverlag.

<sup>3)</sup> Minderjährigkeit, behindernde Krankheit.

Das Problem der Inkongruenz von Staat und Volk, Staatsgemeinschaft und Volksgemeinschaft wird im heutigen Europa zu Recht als ein ungelöstes empfunden. Kein größeres Volk in Mittel-Osteuropa siedelt in nur einem Staat, das deutsche Volk in nicht weniger als 21 der 33 europäischen Staaten. In allen Staaten, die Lebensform nur — oder vorwiegend — eines Volkstums sein wollen, muß daher für alle Staatsbürger, die vollbewußt einem anderen Volkstum, einer anderen Nationalität angehören, das Problem der gleichzeitigen Stammesgebundenheit und Heimatgebundenheit als Synthese gelöst werden. Gelingt dieses nicht, so müssen diese — politisch-arithmetisch als »Minderheiten« bezeichneten — Volksgruppen bei andauernder Dissonanz zwischen Staatszugehörigkeit und Volkszugehörigkeit das eine oder das andere aufgeben: Heimat oder Volkstum.

Das bedeutet Abwandern oder Hinübergleiten ins fremde staatsverwaltende Volkstum. Da zum Abwandern zwei Staaten gehören — der abgebende und der aufnehmende —, so wird es sich hierbei stets nur um einzelschicksalhafte Splitter handeln können, es sei denn, daß zu ebenso radikalen, wie menschenunwürdigen zwischenstaatlichen Maßnahmen gegriffen wird, wie wir sie in der griechisch-türkischen Konvention vom 30. Januar 1923 über den Austausch griechischer und türkischer Bevölkerungsteile <sup>4)</sup> finden. Not, unbeschreibliches Elend und — verständlicherweise — auch einmütige Entrüstung über diese sklavenhändlerische Maßnahme waren die Folgen.

Durch Grenzverschiebungen, die in Einzelregionen aus diesen und anderen Gründen ein Gebot europäischer Vernunft sein dürften, kann das Problem nur wenig entgiftet werden, da sich bei beliebig pedantischer Durchführung des Selbstbestimmungsrechtes die Zahl der 40 Millionen Minderheiten in Europa jedenfalls nicht annähernd auf die Hälfte reduzieren ließe.

Außerdem: jedes Volk, insbesondere jedes Großvolk Europas, das stark genug dazu ist, seine staatlichen Grenzen weiter vorzuschieben, erhält dabei nicht nur zahlreiche neue Bürger anderer Nationalität, sondern wird gerade infolge seiner Stärke stets auch außerhalb seines staatlichen Raumes lebenskräftige konnationale Volksgruppen besitzen. Das Interesse machtpolitisch schwacher Völker an einem stabilen Nationalitätenrecht braucht wohl kaum begründet zu werden. Die Völkerverzahnung gerade in Mittel-Osteuropa, welche mit steigender Verflechtung von Handel und Industrie, mit steigender Entwicklung des Verkehrswesens doch wohl nur zunehmen dürfte, schließt eine Lösung des Nationalitätenproblems durch den Nationalstaatsgedanken allein schlankweg aus.

<sup>4)</sup> Abgedr. bei Kraus, a. a. O. S. 165—174.

Da Abwanderung und Menschenaustausch verworfen werden müssen, Grenzänderungen nur Teillösungen bringen könnten, bleibt zur Herbeiführung eines Zusammenfallens von Staat und Volksgemeinschaft nur die national-kulturelle Zwangsassimilierung. Der Zwang mag milde, mag brutal ausgeübt werden, er ist eine Vergewaltigung der Volksseele, die desto schärfer zu verurteilen ist, je bewußter und treuer die zu assimilierende Volksgruppe in ihrer eigenartigen Kultur wurzelt. Man denke an Südtirol!

Soll also Staatsgebundenheit und Stammesgebundenheit unter Ausschluß aller geschilderten Maßnahmen zu einer Synthese gelangen, so ist es erforderlich, daß die Stammeszugehörigkeit, die Nationalität des Einzelnen und der Volksgruppe, als schutzbedürftiger Rechtswert anerkannt werde. Auch andere Begründungen — so z. B. rein minderheitenrechtliche und die Forderung der Gleichberechtigung aller Bürger — führen zu derselben Schlußfolgerung.

Vielfach übersieht man, abgelenkt durch das, was den Staaten geschehen ist, durch das Erleben, wie neue Staaten erstanden oder von Grund aus neu geregelt wurden, die nationalitätenpolitisch völlig neuartige Lage der europäischen Völker. Es soll durch nachfolgende Feststellungen die Bedeutung des Staates für ein Volk keineswegs herabgesetzt, sondern nur dem Einwand entgegengetreten werden, daß die nationalitätenrechtliche Problemstellung doch schließlich vor dem Weltkriege auch schon bestand und keineswegs zu so weitgehenden Forderungen führte, wie die etwa vom Genfer Nationalitätenkongreß vertretenen: Kulturautonomie, freies Nationalitätsbekenntnis, überstaatlicher Rechtsschutz durch Völkerbund und Haager Gerichtshof, innerstaatliche paritätische Schlichtungsämter usw.

Auf die Frage, weshalb das Nachkriegseuropa im Vergleiche zur Vorkriegszeit weitgehender Rechtsgarantien auf dem nationalitätenrechtlichen Gebiet bedürfe, ist die Antwort nicht schwer.

In der Vorkriegszeit hat — jedenfalls in Ost-Mitteleuropa — kein Staat so weite, besonders nicht so weite wirtschaftliche Gebiete (Fragenkomplexe) zwangsmäßig geregelt, wie das heute geschieht, weswegen die Gefahr nicht so groß war. Mit Ausnahme wohl der Judenfrage gab der Staat sich und seinen Beamtenapparat früher nicht in dem Maße dazu her, sich im innerstaatlichen Kampf (auch Konkurrenz) der verschiedenen Nationalitäten so aktiv und ununterbrochen auf Seite des einen Volkstums — der Mehrheit — zu beteiligen. Die nationalen und nationalkulturellen Eigenwerte wurden vor dem Kriege nicht so positiv-leidenschaftlich und so negativ gegensätzlich empfunden, wie in der Jetztzeit, jeder Schmerz auf diesem Gebiet schmerzte daher nicht so scharf, auch gab es mehr Achtung vor übernationalen Werten und mehr — vereinigende — Liebe zu ihnen. Wirtschaftliche Benach-



soll. Die auf personalrechtlicher Grundlage aufgebaute und sich auf das Deutschtum des ganzen Staatsgebietes erstreckende deutsche Kultur-Selbstverwaltung in Estland muß begreiflicherweise einen weiteren Kompetenzkreis haben, da ihr nicht nur durch die vielen ländlichen und städtischen Kommunalverwaltungen, sondern auch durch das Kultusministerium die national-kulturelle Majorisierung droht.

Kulturpflege kann nur in Form der Gemeinschaftspflege gedacht werden. Wer gehört berechtigt und verpflichtet zu der Gemeinschaft? Wer wählt die leitenden Organe der Kultur-Selbstverwaltung, wer ist steuerpflichtig, wer unterliegt den verbindlichen (Zwangs-)Verordnungen der zuständigen Organe, wer ist berechtigt, an allen Einrichtungen für die Kulturpflege des betreffenden Volkstums teil zu haben? Diese Fragen erläutern zur Genüge, weshalb es ein Recht des freien Bekenntnisses der Nationalität geben muß. Weswegen aber soll es unter strafrechtlichen Schutz gestellt werden?

Der Motivenbericht des Sonderausschusses für den neuen estländischen Strafkodex beantwortet die Frage einfach dahin, daß der Grundsatz des § 20 der Staatsverfassung (vgl. oben) durch eine strafrechtliche Sanktion zu schützen sei (Prot. Nr. 35 vom 21. III. 1927) 7).

Das Prinzip, daß das Bekenntnis zu einer Minderheit behördlich weder angefochten noch nachgeprüft werden dürfe, ist in verschiedenen Fassungen von der Interparlamentarischen Union (Bericht Dr. Usteri), der Völkerbundlichen-Union und dem Nationalitätenkongreß zur Resolution erhoben worden. Wir finden es u. a. auch in dem Kärntner Entwurf für die slovenische Kulturautonomie, vor allem aber in der bereits in Kraft gesetzten preußischen Verordnung über das Schulwesen der polnischen Minderheit. Der § 2 dieser Verordnung besagt, daß die Anmeldung eines Kindes zum polnischsprachigen Unterricht als Bekenntnis zu gelten habe, das weder angefochten, noch nachgeprüft werden dürfe. Das ist ein hochwichtiger und sehr verdienstvoller Grundsatz, und — da die Minderheiten in der Regel gerade gegenüber den Behörden am schwersten durchdringen — vielleicht ein genügender Schutz.

Der strafrechtliche Schutz geht jedoch noch weiter und schützt nicht nur gegen Amtswillkür, sondern auch gegen Beeinträchtigung dieses Freiheitsrechtes durch private Personen, seien es nun Arbeitgeber (Ausnutzung wirtschaftlicher Abhängigkeit), Vorgesetzte oder gleichviel welche dritte Personen. Weil Bekenntnisfreiheit von der Doktrin der objektiven Nationalitätsmerkmale (Abstammung, Rasse, Sprachbeherrschung usw.) grundsätzlich abrückt und damit ebenso grundsätzlich den national-kulturellen Wettbewerb freigibt, so muß

7) Ausg. A. Jõeäär, Reval 1929, Selbstverlag, S. 116.

selbstverständlich zwischen werbender Beeinflussung und straffälliger Beeinträchtigung des freien Willens die Grenze richtig gezogen werden, was sicher in verschiedenen Staaten in Anpassung an die Strafbestimmungen über die Delikte gegen die persönliche Freiheit verschieden zu erfolgen hätte.

Bezieht sich der Schutz des Bekenntnisses der Nationalität auch in erster Linie — wie oben dargelegt — auf die mit einer national-kulturellen Selbstverwaltung verknüpften Rechte und Pflichten oder, im Falle der Nichtgewährung einer solchen Selbstverwaltung bzw. bei Ablehnung derselben durch eine Minderheit, auf den muttersprachlichen Unterricht, so kann der Bekenntnisschutz natürlich auch für eine Reihe von anderen bürgerlichen Rechten bedeutungsvoll sein. In Estland hängt z. B. von dem entsprechenden Bekenntnis des Einzelnen dessen Recht ab, in vorgesehenen Fällen seine Muttersprache im mündlichen und schriftlichen behördlichen Verkehr, im Parlament, im Stadtparlament usw. mit Anspruch auf volle Berücksichtigung zu gebrauchen.

Der § 470 des Estländischen Strafkodex ist in dem Abschnitt über die Vergehen gegen die persönliche Freiheit eingeschaltet worden. Seine Sanktion (bei Strafbarkeit auch des Versuches) — Gefängnis bis zu sechs Monaten <sup>8)</sup> — ist keine hohe, wenn man berücksichtigt, daß das für den Geschädigten doch fraglos nicht so folgenschwere gleiche Vergehen gegen die Freiheit bei öffentlichen Wahlen und Volksabstimmungen (§ 100) mit Gefängnis bis zu drei Jahren bestraft wird.

Abschließend sei noch darauf verwiesen, weswegen der § 470 keine minderheitenrechtliche, sondern eine nationalitätenrechtliche Fassung erhielt, was fraglos zu begrüßen ist. Zunächst liegt die Begründung wiederum in der Forderung des § 20 der Verfassung, welche bezüglich der Bekenntnisfreiheit keinen Unterschied zwischen »Mehrheits«- und »Minderheits«-Nationalität macht. Abgesehen davon ist bei kulturellem oder wirtschaftlichem Höherstand oder aber geschlossener Siedelung einer in der Minderheit befindlichen Nationalität der einzelne Angehörige des zahlenmäßig überlegenen Volkstums den durch den § 470 zu bannenden Gefahren nicht weniger ausgesetzt.

Man könnte — allerdings nur bei völliger Verkennung der traurigen Minderheitenlage in Europa — darüber hinaus auch meinen, daß die Minderheiten, im Drange nach einem Ausgleiche ihrer arithmetischen Minderwertigkeit mit besonderer Energie darauf aus sein dürften, Proselyten zu machen, andersnationale in ihr Lager hinüberzuziehen. In jedem Falle liegt keine Veranlassung vor, den Rechtswert der nationalen Bekenntnisfreiheit nur hinsichtlich der Minderheiten als schützenswert zu betrachten. Damit würde übrigens auch — vom

<sup>8)</sup> Außer Anwendung einer bedingten Verurteilung (§ 27 StrGB.) kann das Gericht auch bei mildernden Umständen auf Arrest (Haft) erkennen (§ 53 StrGB.).

Minderheitenstandpunkt aus gesehen — implicite die Feststellung vollzogen werden, daß die Mehrheit mit anderen, wohl jenseits von Rechtsnormen liegenden Maßnahmen diesen Freiheitsdelikten entgegenzutreten dürfe. Der Stempel der Schutzbedürftigkeit würde dann allein die ehemals vielleicht stolze und freie Stirn des Minderheitsangehörigen schmücken.

Im selben Maße, in welchem die Paneuropaidee oder auch nur erstarkende Tendenzen in der Richtung organischer Großraumbildungen in Europa notwendig und möglich werden sollten, im gleichen Maße werden auch in vielem die überstaatlich zu sehenden Rechte der Volkspersönlichkeit auf ein autonomes Eigenleben ihrer Kultur Berücksichtigung finden müssen.

In diese Entwicklung, die wir wahrzunehmen glauben, gehört die Frage eines Rechtsschutzes des freien Bekenntnisses der Nationalität entschieden mit hinein.

# Souveränität und Völkerrecht.<sup>1)</sup>

Professor Dr. A. Baumgarten, Frankfurt a. M.

## A. Völkerrecht und Landesrecht unter dem Gesichtspunkt möglichen Konfliktes.

Es gibt heute kein zweites Rechtsgebiet, auf dem die Erregung der Umorientierung und Neuschöpfung in solchem Maße herrschen würde, wie auf dem des Völkerrechts. Allenthalben spürt man die Bemühung, aus den dunkeln Gründen des sittlichen und rechtlichen Empfindens die Normen für die Regelung der internationalen Beziehungen zu Tage zu fördern, um sie in deutlichen Formeln auszuprägen und ihnen eine systematische Ordnung zu geben.

Man könnte sich fragen, ob die positive Rechtswissenschaft den Weg dazu an der Lösung einer solchen Aufgabe beteiligen darf. Erst wenn, ließe sich sagen, die positive Autorität der völkerrechtlichen Vereinbarung oder festgewurzelten allgemeinen Übung sich des chaotischen Stoffs der Strebungen und Gefühle bemächtigt und ihn in bestimmte Formen gebracht hat, setzt die positive Jurisprudenz ein mit ihrer auslegenden und ausgleichenden, sichtenden und ordnenden Tätigkeit. Indessen haben die methodologischen Untersuchungen der letzten Jahrzehnte aufs deutlichste erwiesen, daß die Schaffung positiven Rechts durch irgendwelche autoritative Instanzen die Rechtswissenschaft und die Rechtssprechung nicht hindert, bei der Auslegung des Rechts, auf die Quellen zurückzugreifen, aus denen jene Instanzen geschöpft haben und in die Auslegung ein Moment der Rechtsgestaltung hineinzutragen. Es besteht, um es kurz zu sagen überhaupt keine logische Möglichkeit, das positive geltende Recht schlechthin als etwas Gegebenes aufzufassen, das sich als solches mit voller Präzision eruieren und darstellen ließe. Selbst da wo der Gesetzgeber sich verhältnismäßig ausführlich geäußert hat und eigentliche Gesetzeslücken nicht in Betracht kommen, läßt sich eine Anwendung des Gesetzes auf den Einzelfall fast nie bewerkstelligen, ohne daß in dem einen oder andern

<sup>1)</sup> Vorträge gehalten im April 1930 in Davos (Internationale Hochschulkurse).  
Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 2, T. 1: Abb.

Punkt auf das abgestellt würde, was der Vernunft oder der Natur der Sache oder dem allgemeinen Rechtsgefühl entspricht.

Auf einem Gebiet nun, auf dem wie im Völkerrecht die zur Rechtssetzung berufenen Autoritäten sich nur sehr spärlich äußern, wird das rechtsgestaltende Moment bei der Rechtsanwendung eine ganz besondere Rolle spielen und wenn, wie in unsern Tagen auf einem solchen Gebiet die moralischen Triebkräfte, auf denen letztlich alles Recht beruht, mächtig ans Licht des Bewußtseins drängen und neue Organe der Rechtsprechung geschaffen werden, die dieser Bewegung unmittelbaren Ausdruck zu verleihen vermögen, dann kann die Rechtswissenschaft zusammen mit den Gerichtshöfen in ergänzender Auslegung positiven Rechts eine geradezu epochale Wirksamkeit entfalten. Ob unsere sich in den letzten Jahren in erstaunlichem Maße verjüngende Völkerrechtswissenschaft sich jetzt schon einen Anspruch auf einen so hohen Ruhm erworben hat, wage ich nicht zu beurteilen, vielleicht wäre es überhaupt verfrüht, sich darüber auszusprechen.

Mein Thema ist denn auch nicht die Neubildung einzelner völkerrechtlicher Normen, sondern in erster Linie die eingehendere Analyse einiger Grundbegriffe des Völkerrechts. Die Grundbegriffe, wie ich sie im Auge habe, können zum positiven Völkerrecht gerechnet werden, aber sie sind keineswegs der gedanklich geklärte Ausdruck einzelner völkerrechtlicher Bestimmungen. Sie enthalten vielmehr die konstitutiven Prinzipien, die allen einzelnen positiven Rechtsbestimmungen Sinn und Verstand geben. Daß die Erneuerung der Völkerrechtswissenschaft in den letzten Jahren sogar die konstitutiven Grundbegriffe in Mitleidenschaft gezogen hat, zeigt, wie tiefgreifend sie ist. Über die unmittelbare praktische Tragweite der grundsätzlichen Diskussionen ist damit noch nichts gesagt. An sich wäre es nicht unmöglich, daß aus solchen Diskussionen ein Umschwung der Rechtsauffassung hervorginge, der ohne weiteres das geltende Recht, wie es sich im Leben äußert, aufs einschneidendste beeinflussen würde. Indessen ist derartiges aus Gründen, denen ich hier nicht nachgehen kann, nicht gerade wahrscheinlich. Jedenfalls liegt mir der Gedanke durchaus fern, durch die folgenden Ausführungen irgendwie dazu beitragen zu können, daß unmittelbar von der Wissenschaft her ein neuer Geist über die Praxis des Völkerrechts komme. Mein Ehrgeiz ist nicht so hoch, mein Plan ein ganz anderer. Die Untersuchung einiger völkerrechtlicher Fundamentalbegriffe soll vor allem dazu dienen, den Nebel zu zerstreuen, durch den die Juristenwelt gewisse auf die Dauer unhaltbare Widersprüche in ihren völkerrechtlichen Anschauungen bis auf den heutigen Tag vor sich selbst zu verbergen gewußt hat. Ein System von Begriffen aufstellen, wie das die Völkerrechtswissenschaft seit langem getan hat, heißt noch

nicht, diese Begriffe sich in einem sinngemäßen Gedankenzusammenhang deutlich vergegenwärtigen und alle Widersprüche vermeiden, die man unbedingt ausmerzen würde, sobald man mit sich über das, was man denkt und will, ins Reine käme. Daher muß die Wissenschaft sich immer und immer wieder aufraffen zu einer Verdeutlichung und kritischen Bereinigung ihrer Grundbegriffe. Wenn sich unsere Völkerrechtswissenschaft um die Erfüllung dieses Postulats weiterhin so ernstlich bemüht, wie es augenblicklich der Fall ist, so wird sie bald erkannt haben, daß unser geltendes Völkerrecht in einer Krise begriffen ist, zu deren Lösung die Organe der Rechtsprechung und sie selbst einen wohl nur bescheidenen, aber doch nicht ganz unwichtigen Beitrag zu leisten vermögen. Die erste Aufgabe, die der Wissenschaft obliegt, besteht darin daß sie die Krise, die es zu lösen gilt, zunächst einmal möglichst scharf beleuchtet.

Damit habe ich die vorwiegende *Tendenz* meiner *beiden ersten Vorträge* bezeichnet. Ich werde mich zunächst mit der Souveränität beschäftigen und zu zeigen versuchen, daß zwischen der Souveränität nach innen, die die herrschende Lehre nach geltendem Recht zutreffend den einzelnen Staaten zubilligt, und den für die Begründung eines Völkerrechts schlechthin unentbehrlichen Beschränkungen der Souveränität nach außen eine gewisse Unstimmigkeit besteht. Der Konflikt bleibt hauptsächlich deswegen zunächst latent, weil nach herrschender Lehre die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten, in denen die Beschränkung der Souveränität nach außen besteht, ausschließlich den Staaten, nicht den der souveränen Staatsgewalt unterworfenen einzelnen Bürgern obliegen. Nun ist aber, wie ich in meinem zweiten Vortrag nachzuweisen versuchen werde, der Einzelne nicht nur, was manche Autoren zugeben, hie und da, sondern immer und wesensnotwendig Subjekt der völkerrechtlichen Verbindlichkeiten. Je mehr man sich hierüber klar wird, umso weniger wird man sich bei dem Nebeneinander von Souveränität des Einzelstaats und völkerrechtlicher Bindung beruhigen wollen. Will man nicht den Schritt zurück zu einer Aufhebung des Völkerrechts tun, dann wird man sich allmählich zu dem Schritt vorwärts, zur völligen Verrechtlichung der Welt in Begründung eines Weltstaats entschließen müssen.

Von dieser Alternative soll mein *dritter Vortrag* handeln. In ihm verlasse ich die Arena spezifisch juristischer Diskussionen und trete ins offene Feld ethischer Erwägungen. An einer Bezugnahme auf die Kontingenz des Wirklichen, auf die historische Lage, in der wir uns gegenwärtig befinden, soll es deshalb doch nicht fehlen, vielmehr geht mein Hauptbestreben dahin, die Idee eines Weltstaats soweit als möglich gegen den Vorwurf der Utopie zu schützen.

Bevor ich in die Erörterungen über den Souveränitätsbegriff eintrete, möchte ich ein paar *rechtsmethodologische Bemerkungen* über die Bildung positivrechtlicher Begriffe vorausschicken. Während unsere Juristen im allgemeinen darauf bedacht sind, bei der Darstellung einzelner Rechtsnormen nichts anderes vorzutragen als reales geltendes Recht, glauben sie bei der Entwicklung gewisser Grundbegriffe dieses Rechts ihrem Idealismus die Zügel schließen lassen zu dürfen. Sie bedenken nicht, daß auch solche Begriffe, wenn Verwirrungen schlimmster Art vermieden werden sollen, auf die Realität geltenden Rechtes zugeschnitten werden müssen. So hoch ich das Buch von Verdross über die Völkergemeinschaft schätze, den eben berührten Fehler scheint es mir nicht ganz vermieden zu haben. Alle Völker bilden nach Verdross eine umfassende *Rechtsgemeinschaft*, eine Organisation, in der die einzelnen Staaten eine dem größern Ganzen dienende Funktion erfüllen. Daher ist die Staatsgewalt der einzelnen Staaten im Grunde genommen delegierte rechtliche Gewalt, was nicht hindert, daß aus Zweckmäßigkeitsgründen die von den Organen der Völkerrechtsgemeinschaft gesetzten Normen des Völkerrechts immer nur durch Aufnahme in die einzelstaatlichen Rechtsordnungen für die Bürger verbindlich werden und gegenüber den einzelstaatlichen Anordnungen eine Berufung des Bürgers auf das Völkerrecht als ausgeschlossen erscheint. Leider sind wir noch nicht genügend in der sittlichen und rechtlichen Entwicklung fortgeschritten, um die Darstellung des geltenden Rechts auf eine solche gedankliche Basis gründen zu können.

Was das Völkerrecht anordnet und insbesondere was es nicht anordnet, ist vielfach durch gegenseitiges Mißtrauen und durch egoistisches Macht- und Geltungsbedürfnis der einzelnen Staaten bestimmt und die Völker sind weit davon entfernt, ihre staatliche Gewalt über ihre Angehörigen wesentlich als ein Mittel zur Erreichung überstaatlicher Ziele aufzufassen. Wenn man in den Rechtsbegriffen, die der Darstellung des geltenden Rechts zugrunde zu legen sind, einem zu hohen sittlichen Idealismus Ausdruck gibt, so verliert man die Fühlung mit diesem Recht und redet schließlich ins Leere. Gewiß ist das Recht in jeder Form etwas das gelten soll, aber dieses Sollen muß, soweit es sich um geltendes Recht handelt, so gefaßt werden, daß nach dem jeweils gegebenen Stadium der sittlichen Entwicklung mit seiner Verwirklichung im Durchschnitt der Fälle ernsthaft gerechnet werden kann.

Wer in seine Grundbegriffe des geltenden Rechts ein Ideal aufnimmt, das von der Wirklichkeit himmelweit entfernt ist, der ruft eine Reaktion hervor, die in derbem Realismus alle höhern sittlichen Ideen für schlechthin illusorisch erklärt. So kommt es, daß heute von vielen die Ansicht vertreten wird, die Staaten kümmern sich überhaupt nur um ihre eigene Macht und Prosperität, ein jeder von ihnen berücksich-

tige, wenn Abschluß oder Erfüllung von Verträgen in Frage stünde, stets nur seine Sonderinteressen, müsse andauernd mit Eroberungskrieg und Vernichtung seitens der Nachbarn rechnen und selbst auf den günstigen Moment passen, dem Nachbarn an die Kehle zu springen. Ein solcher Realismus ist nun freilich kaum viel weniger wirklichkeitsfremd als der hochgespannte Idealismus, von dem wir soeben sprachen. Mit der Anerkennung eines Völkerrechts ist er gänzlich unvereinbar.

Solange nicht unter den Völkern ein gewisses Verständnis verbreitet ist für höhere, allgemein menschliche Aufgaben, deren Erfüllung durch eine feste, vertrauenswürdige Regelung der Beziehungen der Staaten zu fördern ist, kann kein Völkerrecht zur Entstehung gelangen. Weil tatsächlich ein solches Verständnis aufkeimt und in internationalen Vereinbarungen und Organisation einen freilich vorläufig noch sehr unvollkommenen Ausdruck findet, haben wir so etwas wie ein beginnendes Völkerrecht. An die vorhandenen Ansätze anknüpfend werden wir unsere völkerrechtlichen Begriffe so zu bilden haben, daß die von uns dargestellten positiven Rechtsnormen tunlichst einen sittlichen Fortschritt anbahnen. Das Völkerrecht hat, wie alles positive Recht, dem Menschen ein Ideal vorzuhalten, mit dessen ungefährer Verwirklichung eine nüchterne Beobachtung des Rechtslebens ernstlich zu rechnen gestattet. Es gilt also zwei Extreme zu meiden. Wir dürfen bei den Anforderungen an den Menschen, die in unsere rechtlichen Grundbegriffe eingehen, den Menschen nicht als Idealwesen nehmen, sondern müssen die Fähigkeiten berücksichtigen, die die Menschen, unter denen unser Recht gelten soll, zu seiner Befolgung mitbringen. Dabei wollen wir uns aber davor hüten, diese Fähigkeiten zu gering einzuschätzen, denn sie sind keine starren Gegebenheiten, vielmehr in stetem Fluß befindlich und das Vertrauen, das wir in sie setzen, kann dazu beitragen ihre Entwicklung in günstigem Sinne zu beeinflussen.

Um nicht wegen der Regel, die ich eben aufstellte, in den Verdacht zu kommen, im Grunde genommen doch ein utopistischer Optimist zu sein, will ich gleich an die Spitze meiner Ausführungen über die *Souveränität* den Satz stellen, daß nach geltendem Recht die einzelnen Staaten sich der Souveränität nach innen erfreuen. Das heißt so viel, daß für die rechtswissenschaftliche Betrachtung das Individuum keine höhere irdische Rechtsmacht über sich hat, als die des Staates, dem es als Bürger und Untertan angehört, und es bedeutet in dem Zusammenhang unserer Untersuchungen vor allem, daß nicht etwa das Völkerrecht den einzelnen von seinen dem Staat gegenüber bestehenden Verbindlichkeiten befreien kann. Ob der Einzelne durch das Völkerrecht überhaupt gebunden wird, lasse ich vorläufig dahingestellt; selbst wenn es der Fall sein sollte, so könnte doch jedenfalls das Völkerrecht die vom Staat auferlegte Verbindlichkeit vom juristi-

schen Standpunkt aus nicht beseitigen, das Äußerste wäre, daß es durch einen dieser Verbindlichkeit widerstreitenden Befehl eine echte unlösliche juristische Pflichtkollision herbeizuführen vermöchte. Aber keinesfalls gilt für den Juristen der Satz: Völkerrecht bricht Landesrecht.

Das mag bedauerlich sein, ich meinerseits wünschte, es wäre anders, aber es ist nun einmal so. Um uns hiervon zu überzeugen, wollen wir uns zunächst den *Grund der rechtlichen Verbindlichkeit* vergegenwärtigen. Die Menschen bedürfen zum Schutz und zur Förderung ihrer leiblichen und geistigen Interessen einer umfassenden planmäßigen Regelung ihres Zusammenlebens durch äußere Autoritäten. Hierauf beruht die sittliche Verpflichtungskraft des Rechts. Alles was im Interesse eines guten menschlichen Zusammenlebens von einer Zentralstelle her organisiert werden sollte, kann in den Bereich des Rechtes fallen. Was vor allem der gesellschaftlichen Organisation bedarf, ist die für die Fortexistenz der Menschheit leider kaum zu entbehrende Ausübung physischen *Zwangs* im Verhältnis von Mensch zu Mensch. Solcher Zwang wirkt meistens verhängnisvoll, solange er nicht unwiderstehlich ist, und die Unwiderstehlichkeit kann ihm nur dadurch verliehen werden, daß er von einer größern Gruppe organisiert wird. So erklärt sich der enge Zusammenhang zwischen Recht und Zwang. Ein eigentlich konstitutives Moment des Rechtes ist der Zwang nicht. Worauf es letztlich für das Recht ankommt, ist die soziale *Organisationsbedürftigkeit*. Da kein Lebensverhältnis so sehr der sozialen Organisation bedarf wie der Zwang, findet man den Zwang fast stets mit dem Recht verbunden. In der Definition des Rechtes sollte man lieber anstatt auf den Zwang auf die äußere Organisation abstellen, wir würden daher das Recht bezeichnen als positive (von äußerer Autorität gesetzte) soziale Lebensordnung.

Wem soll nun innerhalb einer größern Gemeinschaft die Kompetenz zur Rechtssetzung anvertraut werden? Darüber kann man sehr verschieden denken und hat man sehr verschieden gedacht, aber immerhin ist man sich darüber einig, daß wer in dem Lebenskreis, dem er angehört, eine von der überwiegenden Majorität anerkannte Autorität vorfindet, dieser Autorität im Interesse der für das Gedeihen der Menschheit so unerläßlichen Ordnung Gehorsam schuldet. Die Engländer sprechen hier kurz und treffend von den »Authorities that be«, denen jedermann zu gehorchen hat. Würden die Menschen nicht verständigen verbindliche Kraft zuzusprechen, dann würden sie sich rettungslos in fortwährenden Revolutionen verzehren. Wir dürfen daher noch einen erweiternden Zusatz zu unserer Definition machen und formulieren: *Das Recht ist geltende* (sich tatsächlich in der Mehrzahl der Fälle durchsetzende), *positive soziale Lebensordnung*.

Und nun zum *Staat*. In unsern heutigen Verhältnissen ist die umfassendste systematisch ausgebaute und geltende Lebensordnung die staatliche. Der Staat hat den Zwang monopolisiert und weiß mittels seiner Zwangsorganisationen seinen Anordnungen eine Geltung zu verschaffen, die jeden Widerstand seitens einer Einzelperson oder organisierten Gruppe unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung äußerer Lebensordnung als unsittlich erscheinen lassen würde. Daß dies auch mit Rücksicht auf die Völkergemeinschaft gilt, daß nicht einmal das Völkerrecht als geltende positive Lebensordnung mit dem staatlichen Recht konkurrieren kann, will ich etwas näher ausführen.

Vergegenwärtigen wir uns einen *Konfliktsfall zwischen staatlichem Recht und Völkerrecht*. Ein Bürger wird zum Militärdienst aufgeboten für einen Krieg, in den sein Land in Widerspruch mit dem Völkerrecht eingetreten ist. Kann man annehmen, daß dem staatlichen Befehl durch das Völkerrecht die rechtliche Verbindlichkeit entzogen sei? Man kann das, antworten wir, wesentlich deshalb nicht annehmen, weil sich das Völkerrecht als wohldurchdachte Ordnung und an Geltungskraft also gerade bezüglich der Momente, die für die Verbindlichkeit des Rechts ausschlaggebend sind, mit dem staatlichen Recht nicht vergleichen kann. Wenn unser Bürger sich, um dem Völkerrecht die Treue zu halten, der staatlichen Obrigkeit widersetzt, dann wird er sich von seinen Landsleuten, die, wie sich kaum bezweifeln läßt, in ihrer überwiegenden Mehrzahl nach wie vor dem Staat unbedingt gehorchen, den Vorwurf der Rebellion zuziehen. Wie edel auch seine Motive sein mögen, er kann es nicht hindern, daß andere, deren Absichten weniger rein sind, sich auf sein Beispiel stützen, um die staatliche Ordnung zu untergraben. Aber läßt sich nicht entgegnen, daß wenn sein Verhalten der in einem kleinern Kreis herrschenden Ordnung widerspricht, es mit der Ordnung eines größeren Kreises, die sich gegenüber der des kleineren Kreises schließlich durchsetzt, in Übereinstimmung steht? Wäre das Völkerrecht wirklich eine planmäßig durchgebildete in voller Geltung stehende Lebensordnung, dann spräche in unserem Fall der Ordnungsgedanke, der allem Recht zur sittlichen Grundlage dient, in der Tat zugunsten des Ungehorsams gegenüber dem staatlichen Befehl.

Aber mit der völkerrechtlichen Ordnung und ihrer Geltung ist es nach geschichtlicher Erfahrung bisher ziemlich übel bestellt gewesen. Selbst wenn ein Exekutionsverfahren gegen den völkerrechtswidrig handelnden Staat vorgesehen sein sollte, ist es äußerst fraglich, ob es diesem Staat nicht gelingen wird, durch irgendwelche Versprechungen den einen oder anderen zur Exekution berufenen Staat zur Neutralität zu bestimmen oder gar zu sich herüberzuziehen und dem Unrecht das tatsächliche Übergewicht zu verschaffen. Aber nehmen wir einmal an,

daß die völkerrechtstreuen Staaten Sieger bleiben, so zeigt sich gleich wieder eine empfindliche Lücke des Völkerrechts. Die Folgen des Völkerrechtsbruchs sind durch das Völkerrecht nicht so eingehend geregelt, das Verfahren, in dem sie festgesetzt werden, ist nicht mit solchen Garantien der Unparteilichkeit ausgestattet, daß eine willkürliche unbillige Ausnützung des Sieges nicht zu fürchten wäre. Auch kann bei der Unsicherheit des Völkerrechts kein Staat, der für eine Völkerrechtswidrigkeit büßen müßte, mit hinlänglicher Gewißheit darauf rechnen, daß das Völkerrecht sich ebenso mächtig erweisen wird, wenn es demnächst einmal zu seinen Gunsten spricht. Kann man wirklich ein so unvollkommenes, prekäres Rechtsgebilde, wie dieses Völkerrecht, für unbedingt respektwürdiger erklären als die fest-etablierte, wohlgefügte staatliche Rechtsordnung?

Auch ist zu erwägen, daß der einzelne Bürger die völkerrechtliche Verbindlichkeit gegen die ihm vom staatlichen Recht auferlegten natürlich nur dann ausspielen kann, wenn das Völkerrecht sich mit seinen Normen unmittelbar an die einzelnen wendet. Nun begründet aber bekanntlich das Völkerrecht nach durchaus herrschender Lehre immer nur Rechte und Pflichten zwischen Staaten, und es bleibt einem jeden Staat überlassen, inwieweit er die völkerrechtlichen Verpflichtungen zu Verpflichtungen seiner Untertanen ausprägen will. Freilich ist diese Lehre nicht haltbar, wie ich nachzuweisen versuchen werde, in dessen zeigt doch schon ihre weitgehende Beliebtheit, wie wenig entwickelt das Völkerrecht heute noch ist. Hätte die zivilisierte Menschheit das Völkerrecht mit einiger Deutlichkeit in ihr Bewußtsein aufgenommen, um es sich dann in Fleisch und Blut übergehen zu lassen, dann würde ein solches Dogma keine Rolle mehr in den Diskussionen der Juristen spielen können.

Bei all dem liegt es mir ganz fern, den der um des Völkerrechts willen der eigenen staatlichen Obrigkeit Trotz bietet, vom sittlichen Standpunkt aus zu verurteilen. Was ich sagen will, ist nur das, daß er eine Rechtspflicht verletzt, von der ihn das Völkerrecht nicht zu befreien vermag, oder was dasselbe ist, daß er seinen Ungehorsam nicht mit Berufung auf das dem geltenden positiven Recht zugrunde liegende Ordnungsprinzip rechtfertigen kann. Aber die Rechtspflichten sind weder die einzigen noch auch die höchsten Pflichten des Menschen. Es gibt Konflikte mit dem Recht, in denen der Moralist den Rat erteilen wird, die Rücksicht auf das Recht um höherer Ziele willen hintanzusetzen. Der Jurist widerspricht ihm nicht, nur kann er sich auf solche moralische Abwägungen, die tief ins Gebiet der Metaphysik führen mögen, nicht einlassen. Zwar kann der Jurist nicht immer ethischen Erwägungen ausweichen, wenn es sich darum handelt, das Gesetz so auszulegen, wie es dem Allgemeinwohl am besten frommt, aber er

sucht wenigstens seine Grundbegriffe von spekulativ-philosophischen Elementen möglichst freizuhalten. Darum nimmt er zum Ausgangspunkt die geltende positive Lebensordnung, deren Wert jeder vernünftige Mensch, wie er im übrigen auch über die letzten Ziele unseres Daseins denken mag, ohne weiteres anerkennt.

Freilich gibt es keinen großen Fortschritt in sittlichen Dingen, ohne daß geltende Ordnungen durchbrochen, durch Tradition geheiligte Gesetzestafeln zerschlagen werden. Aber das schließt nicht aus, daß das Ordnungswidrige der revolutionären Tat an sich ein Übel bedeutet, das der Reformator im Konflikt der Pflichten um eines höheren Gutes willen in Kauf nimmt. Der Jurist kann einen solchen Pflichtenkonflikt nicht *ex professo* behandeln und entscheiden, ohne seine Kompetenz zu überschreiten. Er tut daher gut daran, sich in seiner prinzipiellen Begründung der Rechtspflicht ausschließlich auf den Wert einer geltenden, positiven Lebensordnung zu beziehen, anstatt das ganze ethische Problem aufzurollen und nähere Bestimmung darüber zu treffen, wann die Rechtspflicht einer höheren sittlichen Pflicht zu weichen hat. Wer, wie die großen Scholastiker, im Besitz eines unerschütterlichen Moralsystems zu sein glaubt, in das sich das Recht einbauen läßt, der mag von vornherein die Rechtspflicht in volle Harmonie mit den übrigen sittlichen Verbindlichkeiten bringen. Aber den modernen Juristen fehlt es in ihrer überwiegenden Majorität an einer solchen Kühnheit in der Entscheidung ethischer Fragen; sie sind vielleicht genötigt, sich im Lauf ihrer Untersuchungen zu bestimmten ethischen Grundanschauungen zu bekennen, aber in ihren fundamentalen Konstruktionen halten sie sich an Sätze, die von den verschiedensten ethischen Standpunkten aus anerkannt werden.

Mit der Behauptung, daß im Hinblick auf die Erreichung der höchsten menschlichen Ziele ein erhebliches Interesse an der Befolgung der geltenden, positiven Lebensordnung besteht, darf der Jurist auf Zustimmung in den weitesten Kreisen rechnen. Er muß sich aber bewußt bleiben, daß, wenn er aus einem solchen allgemein anerkannten Interesse die Rechtspflicht ableitet, die Rechtspflicht sehr wohl mit höheren sittlichen Pflichten in Kollision geraten kann. Denn wer wäre ein solcher Philister, daß er meinen würde, es könnten nie und nimmermehr höhere sittliche Interessen einen Bruch der geltenden, positiven Rechtsordnung rechtfertigen? Wohl wird, um ein Beispiel zu geben, der Jurist die dem Gesetz widersprechende Verweigerung des Militärdienstes aus religiösen Gründen für rechtswidrig, aber damit nicht zugleich auch ohne weiteres für unsittlich erklären. Das liegt nicht daran, daß, wie manche in verhängnisvollem Irrtum meinen, Recht und Sittlichkeit zwei ganz verschiedene Dinge wären, sondern daran, daß in der Rechtspflicht nur ein Teilaspekt des Sittlichen erfaßt wird. Darüber, ob bei

integraler sittlicher Beurteilung eine bestimmte Rechtswidrigkeit sittlich geboten ist, wird der Jurist sich wie jeder andere denkende Mensch eine Meinung bilden dürfen, aber er soll sich nicht den Anschein geben, dabei im Rahmen seiner fachmännischen Kompetenz zu bleiben. Wie Berufung auf Gottes Gebot, so kann vielleicht unter Umständen auch die Sorge um die Fortentwicklung des Völkerrechts eine Verletzung staatlichen Rechtes zur sittlichen Tat stempeln. Es mag sein, daß der sittliche Genius der Menschheit Reformatoren auf den Plan ruft, die dem staatlichen Recht und seinen Sanktionen Trotz bietend zum Heil unseres Geschlechts eine neue Ära des Völkerrechts begründen. Aber ob, wann und für wen eine solche Mission gegeben ist, das ist eine höchst delikate moralphilosophische Frage, durch deren Beantwortung, wenn Verwirrung vermieden werden soll, die Bestimmung der Begriffe, die dem geltenden Recht zur Grundlage zu dienen haben, nicht entscheidend beeinflußt werden darf.

Vielleicht wird man einwenden, daß wir in unserer Argumentation zu Unrecht den Konflikt zwischen einer rechtlichen und einer sonstigen sittlichen Verbindlichkeit mit dem zwischen zwei rechtlichen Verbindlichkeiten, staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Pflicht, gleichgestellt hätten: nicht jener, wohl aber dieser müsse innerhalb der Rechtswissenschaft zum Austrag gebracht werden. Sei die Pflicht gegenüber dem Völkerrecht in einem besonderen Fall aus irgendwelchen Gründen der Pflicht gegenüber dem Staat überlegen, so könne von einer unbedingten rechtlichen Souveränität des staatlichen Rechtes logischer Weise keine Rede sein. Bei diesem Einwand wird nicht beachtet, daß, wie wir vorhin zeigten, das Völkerrecht sich in den für die Rechtsordnung spezifischen Momenten mit dem staatlichen Recht nicht messen kann. Ob man deswegen dem Völkerrecht den Namen Recht überhaupt abstreiten kann, werden wir später noch untersuchen. Will man dieses werdende, embryonale Recht jetzt schon als Recht bezeichnen, so darf man doch nicht aus dem Auge verlieren, daß die Unvollkommenheit seiner Entwicklung zwischen ihm und dem staatlichen Recht einen Abgrund klaffen läßt. Diesen Abgrund kann vielleicht die philosophische Ethik überbrücken, die Rechtswissenschaft kann es nicht. Sie darf insbesondere nicht die beiden Rechte, wie etwa Reichs- und Landesrecht, zu *einer* Ordnung zusammenschließen, innerhalb deren dann allerdings der Satz gelten müßte: Völkerrecht bricht Landesrecht.

Meistens wird die Souveränität des Staates nach innen anders begründet als es hier geschehen ist, man leitet sie aus der Autarkie des Staates ab. Eben die Autarkie des Staates ist es dann auch, die der Souveränität des Staates nach außen zur Grundlage dient. Indessen ist die Autarkie des Staates eine Illusion. Denn die Staaten genügen sich selbst in keiner ihrer wesensmäßigen Funktionen. Schon die Alten mußten

mit wirklichkeitsfremden Konstruktionen arbeiten, wenn sie den Staat als wirtschaftlich völlig selbständig erscheinen lassen wollten. Für die moderne Welt ist die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Völker so offenkundig und allgemein zugegeben, daß darüber kein weiteres Wort verloren zu werden braucht. Aber auch ein wirksamer Schutz gegen das Verbrechen, das in hohem Maße einen internationalen Charakter angenommen hat, läßt sich heute nicht mehr durchführen ohne ein Hand in Hand Gehen der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der verschiedenen Staaten, ein völkerrechtlich geregeltes Auslieferungsverfahren und, wenigstens auf gewissen Gebieten des Strafrechts, ein einheitliches Vorgehen in der Strafgesetzgebung.

Viel wichtiger als dies alles ist, daß die Organisierung der Menschheit in einzelnen Staaten, wenn sie es auf der einen Seite ermöglicht, im Inneren der Staaten den Frieden aufrechtzuerhalten, auf der andern Seite durch die mit ihr verbundene Gefahr eines kriegerischen Konflikts der Staaten untereinander den wichtigsten ihrer Erfolge, die Vermeidung des bellum omnium contra omnes, zu nichte zu machen droht. Hobbes durfte es mit den Kriegen zwischen Nationen noch ziemlich leicht nehmen; durfte die Behauptung wagen, daß sie manchmal für ein Volk ganz nützlich sein könnten. Hätte er wie wir den Weltkrieg erlebt und hörte er wie wir gewisse Kriegssachverständige sagen, daß dieser Krieg der jüngsten Vergangenheit gegen den der Zukunft sich als ein Kinderspiel darstellen werde, dann würde vielleicht dieser folgerichtigste aller naturrechtlichen Denker, der stets sein Ziel der Beseitigung des Naturzustandes mit seiner gegenseitigen Vernichtung der Individuen unverrückt im Auge behielt, kurzer Hand jeden Staatsvertrag für unverbindlich erklärt haben, der nicht durch Begründung eines Weltstaats dem Krieg aller Einzelstaaten miteinander als dem gefährlichsten bellum omnium contra omnes ein für allemal ein Ende bereitet. Aber wir brauchen vorläufig noch nicht so weit auszuholen. Soviel ist sicher und entspricht jedenfalls heutzutage der communis opinio der zivilisierten Menschheit, daß die Staaten, wenn sie einigermaßen die wichtigste ihrer Aufgaben erfüllen wollen, durch Schiedsverträge und sonstige internationale Abmachungen die Kriegsgefahr auf ein Minimum zu beschränken haben. Wir gelangen somit zu dem Ergebnis, daß die einzelnen Staaten, weit entfernt sich einer völligen ihrer absoluten Souveränität zur Stütze dienenden Autarkie zu erfreuen, zur Erfüllung ihrer Lebenszwecke genötigt sind, in rechtlich geregelte Beziehungen zu andern Staaten zu treten, was nichts anderes heißt, als daß, wie man auch immer über ihre Souveränität nach innen denken mag, ihre Souveränität nach außen jedenfalls eine beschränkte ist.

Es ist merkwürdig, mit welcher Zähigkeit sich der Glaube an eine mit der Existenz eines Völkerrechts vereinbare Souveränität der

Staaten nach außen zu behaupten weiß. Wenn die Staaten nach außen souverän sind, dann wird aus dem angeblichen Völkerrecht notwendig ein Teil des staatlichen Rechtes, etwa die Summe von Sätzen, durch die ein jeder Staat das Verhalten seiner Organe gegenüber andern Staaten rechtlich regelt. Da nun ein Staat sein eigenes Recht stets einseitig abändern kann, kommt für diese Auffassung des Völkerrechts die Bindung in Wegfall, die nach herkömmlicher Begriffsbildung für das Wesen des Völkerrechts unerläßlich ist. Sagt man andererseits, der Staat könne gebunden werden in einseitig unlöslicher Weise, aber nur durch sich selbst, durch eine von ihm getroffene Vereinbarung, dann gibt man die absolute Souveränität nach außen preis. Zur absoluten Souveränität gehört vollkommene rechtliche Freiheit, jederzeit zu tun, was man angemessen findet. Ein Staat, der nach dem Satz *pacta servanda sunt* in die Lage kommen kann, sich eine Verbindlichkeit aufzuerlegen, von der er sich nicht beliebig zu lösen vermag, hat die eben bezeichnete Freiheit nicht. Nimmt man freilich an, daß der Staat mit Berufung auf vitale Interessen, auf ein *domaine réservé* oder dergleichen, sich stets von völkerrechtswegen von jeglicher Verbindlichkeit lossagen dürfe, dann heißt das dem Staat absolute Souveränität zusprechen — und sich über das Völkerrecht lustig machen. Wer es mit dem Völkerrecht ernst nimmt und es in dem Sinne faßt, der ihm im praktischen Leben beigelegt wird, der wird zugeben, daß nicht der eigene im Vertrag sich äußernde Wille eines Staates eine echte Verbindlichkeit für ihn begründet, sondern daß es daneben noch andere Quellen einer völkerrechtlichen Verbindlichkeit gibt, wie Gewohnheitsrecht, die von einer überwiegenden Majorität der Staaten getroffenen Vereinbarungen (mit Beziehung auf die nicht-kontrahierenden Staaten), die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze. Daß es in anbetracht dieses Quellenbestandes des objektiven Völkerrechts gänzlich ausgeschlossen ist, die Entstehung einer völkerrechtlichen Verpflichtung eines Staates durchgängig als freiwilliges Aufsichnehmen der Verpflichtung aufzufassen, hat ganz neuerdings der englische Völkerrechtslehrer Brierly in der überzeugendsten Weise dargetan. Ich möchte an dieser Stelle anstatt nochmals die Schwächen der Theorie der Autolimitation in extenso aufzudecken, nur auf ein Mißverständnis hinweisen, das, wie mir scheint, nicht wenig dazu beigetragen hat, daß sich diese Theorie so lange behaupten konnte. Die Verpflichtung mag sie nun rechtlicher oder rein moralischer Natur sein, ist wesensgemäß Bindung eines freien Willens und appelliert daher an seinen Konsens zur Vornahme der von ihm geschuldeten Handlung. Dieser Konsens, der bei der Verpflichtung des Individuums durch das staatliche Recht genau die gleiche Rolle spielt, wie bei der des Staats durch das Völkerrecht, wird bei der Begründung der Autolimitation nicht selten verwechselt mit der freiwilligen Willens-

bindung, die beim Kontrakt das Fundament der Verpflichtung setzt. Verbindlichkeit ist eigentlich immer nur Bindung dessen, der sich binden lassen will, sie ist genau genommen nur ein Versuch der Bindung, ähnlich wie die Vertragsofferte ein Versuch ist, eine vertragliche Bindung herbeizuführen. Kein Wunder, daß schon die Scholastiker aus der Freiheit des Menschen die Theorie vom Staatsvertrag ableiteten, die dann später in der Theorie der Begründung des Völkerrechts durch Selbstbeschränkung der Staaten ihr logisches Seitenstück gefunden hat.

Das Völkerrecht bindet die Staaten, wenn es sie überhaupt bindet, gerade wie das staatliche Recht die Staatsbürger, als eine positive geltende Lebensordnung. Auch braucht sich der Staat nicht dessen zu schämen, daß er sich einer höhern Ordnung zu unterwerfen hat. Er ist wie der Einzelne ein gesellschaftliches Wesen und zu seiner Würde gehört es, daß er sich einem größern Ganzen einordne, was sich nun einmal nicht ohne Unterordnung bewerkstelligen läßt. Die Frage ist nur die, ob wir unser heutiges Völkerrecht wirklich als eine positive, geltende Lebensordnung bezeichnen dürfen. An der Positivität ist nach dem, was wir eben über die Quellen des Völkerrechtes sagten, nicht zu zweifeln. Viel mehr Bedenken erweckt das *Ordnungsmoment*. Was uns die herrschende Lehre als allgemeine Völkerrechtsordnung vorzutragen pflegt, ist mehr ein Konglomerat von Sonderreglementen als eine einheitliche Ordnung des internationalen Zusammenlebens. Hieraus ergibt sich als sekundäre Folgeerscheinung, daß wir solche Mühe haben, die Vorstellung eines Rechtssubjekts, einer civitas maxima zu bilden, auf die die Völkerrechtsordnung als ihren Urheber zurückgeführt werden könnte. Die Suche nach dem das Völkerrecht setzenden Subjekt darf uns eine cura posterior sein. Dagegen müssen wir einen Augenblick verweilen bei den Unzulänglichkeiten des Völkerrechts als Ordnung, die in engstem Zusammenhang stehen mit seiner unvollkommenen Geltung.

Das Völkerrecht ist für den, der Ordnung und Geltung als Merkmale des Rechtes ansieht, noch nicht ein vollentwickeltes, sondern erst ein werdendes Recht, das heute schon als ein Recht bezeichnet werden mag, so gut wie man den Embryo eines Menschen einen Menschen nennen darf. Vielleicht hat der Ausdruck Embryo eines Rechts etwas Herabsetzendes für das Völkerrecht, wenn man an sein neuestes Entwicklungsstadium denkt, an den Völkerbund und alles, was sich an völkerrechtlichen Vereinbarungen und Einrichtungen an ihn angeschlossen hat. Geben wir zu, das Kind habe die Wände beschrieben, jedenfalls handelt es sich um ein höchst zartes, noch unreifes Wesen. Wir mußten schon bei Behandlung der Frage nach der Souveränität der Staaten nach innen auf die Mängel des Völkerrechts hinweisen. Wir können uns daher hier kurz fassen. Das Völkerrecht ist wie niemand bezweifelt, in so hohem Maße fragmentarisch, daß unendlich oft eine Entscheidung von Streitfällen

sich nicht mit Sicherheit geben läßt und, wenn sie von Schiedsgerichtshöfen ex aequo et bono oder mit Hilfe künstlicher Konstruktionen gegeben wird, unvermeidlich den Eindruck der Willkürlichkeit erweckt. Selbst bei bestem Willen der Beteiligten stellt sich das Völkerrecht als eine nur sehr unzuverlässige, unvollständige Organisation der Lebensbeziehungen der Staaten dar. Leider fehlt es nun aber, wie die Geschichte lehrt, nur allzuoft an völkerrechtstreuer Gesinnung. Die Mängel in der Durchbildung des Völkerrechts dienen zum willkommenen Anlaß, Macht vor Recht gehen zu lassen. Aus begreiflichen Gründen sind selbst die besonnensten Völkerrechtslehrer nicht selten geneigt, die Geltung des Völkerrechts zu überschätzen. Auch der englische Völkerrechtslehrer Brierly, mit dessen ausgezeichnetem Buch über die Grundlagen der völkerrechtlichen Verbindlichkeit ich sonst in nahezu allen Punkten durchaus einverstanden bin, scheint mir von diesem Vorwurf nicht ganz ausgenommen werden zu können. Er verweist darauf, mit welcher Selbstverständlichkeit im normalen friedlichen Verkehr der Staaten die völkerrechtlichen Bestimmungen unzählige Male verwirklicht werden. Aber für die Geltung einer Lebensordnung bürgt nicht ausreichend die Befolgung derjenigen Normen, die zu übertreten den Normadressaten kein erhebliches Sonderinteresse in Versuchung führt. Sobald sich ein solches Interesse fühlbar macht, ist die Chance der Rechtsbewährung eine bedenklich geringe, wie Entstehung und Art der Führung zahlreicher Kriege, sowie Vergewaltigung der schwachen durch die starken Staaten in eindrucksvoller Weise lehren. Ich glaube, es kann dem Völkerrecht nur dienlich sein, wenn wir uns über sein immer noch bestehendes Kräftigungsbedürfnis keine Illusionen machen. Das Postulat, das Völkerrecht zu befolgen und weiter zu entwickeln, das sich auf die Erkenntnis der mangelnden Autarkie des Einzelstaates stützt, verliert deswegen nicht seine Überzeugungskraft, weil das Völkerrecht vorläufig noch in einem frühen Entwicklungsstadium steht. Den Unterschied der Geltung, der zwischen Landesrecht und Völkerrecht besteht, bei der Entscheidung eines Konflikts der beiden Ordnungen in Rechnung stellen, wie wir es verlangt haben, heißt nicht das Völkerrecht preisgeben.

Es fragt sich nun aber, ob die Pflicht zur Respektierung und Förderung des Völkerrechtes mit der Untertanenpflicht gegenüber dem Staat überhaupt in Konflikt kommen kann. Anders ausgedrückt: ist ein Widerstreit zu befürchten zwischen der Souveränität des Staates nach innen und der Einschränkung der Souveränität des Staates nach außen. Die Antwort hätte verneinend zu lauten, wenn der Staat durch Ausübung seiner Souveränität nach innen die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten, die die Schranken seiner Souveränität nach außen darstellen, gar nicht zu verletzen vermöchte. Offenbar trifft nun aber das Gegenteil dieser Voraussetzung zu: praktisch liegt die Sache ja stets so, daß das

völkerrechtswidrige Verhalten des Staates sich in Befehlen an seine Bürger äußert, wodurch ein Konflikt heraufbeschworen wird zwischen Völkerrechtstreue und Untertanenpflicht. Freilich ist von einem der neuesten Autoren über Souveränität die Ansicht verfochten worden, daß, wenn es keine unbedingte Untertanenpflicht der Staatsangehörigen gebe, die Staaten ihre völkerrechtlichen Verbindlichkeiten nicht erfüllen könnten. Das heißt aber nichts anderes, als uns den sehr naiven Glauben zumuten, daß die Staatsleitung stets aufs eifrigste bemüht sei, dem Völkerrecht nachzuleben und die schlimmste Gefahr für das Völkerrecht darin bestünde, daß die Bürger sich erdreisten könnten, aus Unverstand oder bösem Willen das Völkerrecht gegen die Anordnungen der staatlichen Obrigkeit auszuspielen. Man sieht, wohin es führen kann, wenn man in idealisierenden Rechtskonstruktionen die vorläufige Unvollkommenheit der Geltung des Völkerrechts unberücksichtigt läßt. Wären die Staatsleitungen von einer unverbrüchlichen Völkerrechtstreue, dann wäre das Völkerrecht eine wahrhaft geltende Ordnung und dann hätte vielleicht die Meinung etwas für sich, daß die Einzelnen die Geschicke des Völkerrechts vertrauensvoll ihren Obrigkeiten überlassen dürften und sich nicht durch die Fürsorge für das Völkerrecht im strikten Gehorsam gegenüber dem staatlichen Recht beirren zu lassen brauchten. Solange dagegen die Geltung des Völkerrechts, wie es für unsere Zeiten noch zutrifft, eine höchst prekäre ist, werden durch die Souveränität des Staates nach innen die besten Freunde des Völkerrechts der Fähigkeit beraubt, dieser Lebensordnung allmählich jene zuverlässige Geltung zu verschaffen, die ihr, wie jeder Rechtsordnung, aufs dringendste vonnöten ist. Mit unserer Auffassung steht in vollem Einklang, daß ein kluger und begeisterter Anhänger einer den ganzen Erdball umfassenden Organisation der Menschheit, wie der bekannte Schriftsteller Wells, den Vorschlag macht, daß sich allenthalben kleinere Vereinigungen von Männern und Frauen bilden sollten, die sich gegenseitig verpflichten, dem Staat Militärdienst und Steuerleistung zu verweigern, wenn er, ohne sich des internationalen Schiedsverfahrens zu bedienen, einen Krieg vom Zaun brechen will.

Man wird uns schwerlich den Vorwurf ersparen, daß wir in den vorstehenden Erwägungen, von Gefühlen fortgerissen, zwei sehr verschiedene Begriffe durcheinander geworfen hätten. Die Treue gegenüber dem Völkerrecht, von der wir redeten, und die in der Tat mit der Untertanenpflicht in Konflikt geraten könne, möge vielleicht eine sittliche Pflicht sein, aber das Völkerrecht fordere sie nicht. Die völkerrechtliche Pflicht sei etwas ganz anderes, was schon daraus hervorgehe, daß sie ihrem Wesen nach nie dem Einzelnen obliege, vielmehr nur den Staat als solchen zum möglichen Subjekt habe. Zwischen der eigentlichen völkerrechtlichen Pflicht und der Untertanenpflicht der Staatsbürger

sei, eben wegen der Verschiedenheit der in Betracht kommenden Pflichtsubjekte, ein Widerstreit völlig undenkbar. Anders gewendet: die Beschränkung der Souveränität nach außen, die den Staat in seinem Verhältnis zu andern Staaten oder zur Staatengemeinschaft betreffe, berühre gar nicht die Souveränität nach innen, als die unbedingte Verpflichtbarkeit des einzelnen durch staatliches Gebot. Das sei die einfache Lösung des von uns behandelten Konfliktsfalls.

Einfach ist die Lösung allerdings, schade nur, daß sie falsch ist. Das Völkerrecht kann gar nicht die Staaten binden, ohne zunächst Einzelne zu binden, und es ist nicht angängig, eine solche Bindung einzelner durch das Völkerrecht nur auf die Einzelpersonen zu beschränken, die im Staat die höchsten Magistraturen innehaben, vielmehr liegt es in der Logik der Dinge, daß, zum mindesten in den demokratischen Staaten, alle Staatsbürger unmittelbar dem Völkerrecht unterworfen sind. Damit ist nun freilich noch nicht gesagt — und insoweit kann ich dem Einwand der Gegner einen gewissen berechtigten Kern zugestehen — daß das Völkerrecht den Einzelnen in Widerstreit mit seiner staatlichen Untertanenpflicht bringen müßte. Es wäre denkbar, daß das Völkerrecht einen solchen Widerstreit geflissentlich vermeiden und von dem Einzelnen immer nur verlangen würde, mit allen ihm vom Staat freigegebenen Mitteln für seine Verwirklichung besorgt zu sein. Die Pflicht, im Widerspruch mit dem Staatswillen für die Befolgung des Völkerrechts einzutreten, wäre dann nicht als eine völkerrechtliche, sondern als eine rein moralische zu charakterisieren. Es läßt sich indessen zeigen, daß es nicht richtig wäre, eine solche Grenzlinie zu ziehen. Es soll daher mein nächster Vortrag dem Nachweis der Doppelthese dienen: daß das Völkerrecht sich unmittelbar an den einzelnen Bürger wendet und daß es ihn unter Umständen mit der Souveränität des Staates nach innen in Kollision bringen kann. Der Wert dieser Formel besteht darin, daß sie uns aufs deutlichste die Notwendigkeit vor Augen führt, den unerträglichen Konflikt zweier Rechtsordnungen nicht als einen dauernden Zustand anzuerkennen, sondern auf irgend einem Weg seine Lösung anzubahnen.

#### B. Das Subjekt völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Daß das Völkerrecht ausschließlich zwischen Staaten Rechtsbeziehungen begründe, sich nie berechtigend oder verpflichtend unmittelbar mit Einzelpersonen zu schaffen mache, war lange Zeit durchaus herrschende Lehre. Es wird mir stets unvergeßlich bleiben, mit welcher ironischer Überlegenheit ein berühmter Völkerrechtslehrer, bei dem ich als Student Kolleg hörte, von den schwärmerischen Wirrköpfen sprach, die an völkerrechtliche Verpflichtungen von Staatsbürgern glaubten. Ich bin also gewarnt, ich weiß welchem Vorwurf ich mich aussetze, wenn

ich mich an die Verteidigung des Satzes mache, daß in erster Linie Einzelne sich als völkerrechtliche Pflichtsubjekte darstellen. Nun ist ja freilich gerade in neuester Zeit das alte Dogma, daß der Einzelne mit dem Völkerrecht nichts zu tun habe, von verschiedenen Seiten angezweifelt worden. Aber ich weiß nicht, ob ich die betreffenden Autoren als Eideshelfer aufrufen kann, denn sie scheinen es mir doch meistens mehr als eine Ausnahme anzusehen, daß Einzelne in völkerrechtliche Beziehungen eintreten. Ebenso wenig kann ich eine Stütze suchen in Bestimmungen des *staatlichen Rechts*, die wie der bekannte Art. 4 der deutschen Reichsverfassung die allgemeinen Völkerrechtssätze zu bindenden Bestandteilen des staatlichen Rechtes erheben. Denn eine solche löbliche Nostrifizierung des Völkerrechts durch staatliches Recht geht mich nichts an. Was mich interessiert ist das originäre Verhältnis des Völkerrechts zum einzelnen Individuum.

Ich behaupte, daß nicht ausnahmsweise oder auf Grund besonderer staatlicher Anordnung, sondern immer und wesensgemäß das Völkerrecht zunächst die Einzelnen und nur indirekt die Staaten verpflichtet. Anders gefaßt: Eine Verpflichtung der Staaten ohne primäre Verpflichtung Einzelner, auf der sie sich aufbaut, ist überhaupt gar nicht denkbar, weswegen sich das Völkerrecht, wenn es die Staaten verpflichten will, gefälligst zunächst an die Einzelnen zu halten hat. Sollte aber nicht am Ende gerade eine solche radikale Formulierung dem von uns vertretenen Standpunkt den häretischen Charakter nehmen? Vielleicht sagt man uns, daß, was wir da als eine große Neuheit aufstichten, im Grunde genommen von niemand bestritten werde. An die Verbindlichkeiten einzelner, sagen wir Organpersonen, die notwendig einer Verbindlichkeit des Staats als juristischer Person zugrunde lägen, sei nicht gedacht, wenn von der herrschenden Lehre die Staaten als einzige Pflichtsubjekte des Völkerrechts bezeichnet würden. Es sollten damit nur andere, in die Konstruktion der Verpflichtung des Staates nicht einzubeziehende völkerrechtliche Pflichten Einzelner ausgeschlossen werden. Mächte man uns wirklich eine so bedeutende, wenn auch, wie später noch deutlicher erhellen wird, keineswegs genügende Konzession, so würden wir unsererseits gerne zugeben, die Gegner bisher in einem wichtigen Punkte mißverstanden zu haben. Aber ich fürchte, daß man mit unserer These von der völkerrechtlichen Verpflichtung Einzelner nicht so glimpflich verfahren wird.

Wenn man an der Antithese, daß das Völkerrecht nicht Einzelpersonen, sondern nur Staaten verpflichtet, so zäh festhält, wie es tatsächlich der Fall ist, so liegt das im letzten Grunde daran, daß man mit ihrer Hilfe jeglichen Widerstreit zwischen Untertanenpflicht und völkerrechtlicher Verbindlichkeit zu vermeiden hofft. Läßt man nun irgendwelche unmittelbare Bindung Einzelner durch das Völkerrecht zu, sei

den beteiligten Individualpsychen eine ihnen in jeder Beziehung analoge, wenschon erhabenere Überseele ein gesondertes Dasein führt, geraten wir in eine mystische, vom wissenschaftlichen Standpunkt nicht zu verantwortende Vorstellungsweise, die schließlich in puren Fiktionen enden muß.

Die Gesamtperson ist etwas anderes als das bewußte Ich der Einzelpersonlichkeit, sie ist ihm in mancher Hinsicht verwandt, darf ihm aber keineswegs a priori in allen Beziehungen gleichgesetzt werden. Nichts ist methodisch unrichtiger, als wenn man in der Rechtswissenschaft argumentiert, daß, was der natürlichen Einzelperson recht ist, auch der Gesamtperson billig sein müsse, und auf die Fragen, ob etwa Gesamtpersonen verbrechensfähig seien, eine eigene Ehre hätten und des unmittelbaren Besitzes teilhaftig werden könnten, in Bausch und Bogen eine bejahende Antwort gibt. Vielmehr ist für alle Rechtsverhältnisse sorgfältig zu untersuchen, ob die zunächst allein gegebene Vielheit individueller Vorgänge die Annahme zuläßt, daß sie für Gesamtpersonen zur Entstehung gelangen. Wenn man diese methodische Regel unbeachtet läßt, kann man, wie die Dogmengeschichte der letzten Jahrzehnte lehrt, vom Boden der Realitätstheorie aus zu fiktiveren Ergebnissen kommen, als bei Verwendung der Fiktionstheorie. Denn wer von vorneherein damit rechnet, daß er mit einer Fiktion arbeitet, wird sich dieses Hilfsmittels sparsam und bedächtig bedienen, während, wer in der Gesamtperson eine Realität sieht, ihr oft unbesehen über die Grenzen des möglichen hinaus Zugang zu allen erdenklichen Rechtsverhältnissen zu gewähren bereit ist. Den korrekten *modus procedendi* bei Entscheidung der Frage, ob Rechte und Pflichten für Gesamtpersonen entstehen können, will ich an einigen ganz einfachen Beispielen erläutern, die ich gleichzeitig unter dem Blickpunkt der uns letztlich interessierenden völkerrechtlichen Problemstellung auszuwählen und zu behandeln suche.

In langjähriger Tätigkeit hat eine Reihe aufeinander folgender *Stiftungsvorstände* gewisse Vermögensgüter einem bestimmten Zweck dienstbar gemacht. Solch einheitliche Zweckverfolgung hat sich nicht von ungefähr eingestellt, sondern beruht auf den mit dem Willen des Stifters übereinstimmenden rechtlichen Veranstaltungen, durch die nach fester Regel individuelle Willen zur satzungsgemäßen Verfügung über das Stiftungsvermögen angehalten werden. Das von der Rechtsordnung ins Leben gerufene Willenszentrum, dessen einzelne Äußerungen auf verschiedene Individuen verteilt sind, ist zwar kein neues bewußtes Ich, keine Überseele, aber nicht weniger real als ein menschliches Einzelindividuum und ihm darin verwandt, daß Vermögensrechte mit ihm verknüpft werden können. Wenn wir sagen, daß der Stiftung als Gesamtperson die das Stiftungsvermögen bildenden Rechte zustehen, so ver-

es auch nur in dem durch die Begründung einer völkerrechtlichen Bindung des Staates geforderten Maße, so könnte stets der Staat den Einzelnen die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten verbieten, womit der peinliche Zusammenstoß, den es zu vermeiden gilt, ohne weiteres gegeben wäre. Daher werden sich die Gegner auf die eben ins Auge gefaßte Konzession an unsern Standpunkt nicht einlassen, möchte auch eine *benigna interpretatio* sie aus dem Wortlaut ihrer Darstellung des herrschenden Dogmas herauszuholen suchen. Sie werden es auf das entschiedenste in Abrede stellen, daß zur Konstitutierung einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates eine völkerrechtliche Verpflichtung Einzelner die unerläßliche Voraussetzung bilde. Auch ist nicht zu leugnen, daß sie sich hierbei auf die traditionelle rechtswissenschaftliche Doktrin über das Wesen der obligatorischen, insbesondere der vertraglichen Bindung juristischer Personen zu stützen vermögen. Es besteht kein Streit darüber unter den Juristen, so ließe sich das näher ausführen, daß ein Verein sich durch Vertrag verpflichten kann, ohne das irgend einem Einzelnen, insbesondere einer Organperson, eine Verpflichtung zur Vertragserfüllung dem Gläubiger gegenüber obliegen würde. Geradeso muß ein Staat eine Verbindlichkeit gegen einen andern Staat eingehen können, ohne daß damit eine völkerrechtliche Verpflichtung eines seiner Bürger oder Funktionäre verbunden sein müßte. Wir sind mit solchen Erwägungen auf ein schwieriges Diskussionsfeld gelangt, auf dem man sich nur mit Sicherheit bewegt, wenn man zuvor Klarheit über das Wesen der juristischen Person im allgemeinen erlangt hat.

Sobald man die *Rechtsbeziehungen juristischer Personen* auf solche von Einzelindividuen zu radizieren sucht, gerät man in den Verdacht, Anhänger der Fiktionstheorie zu sein, um damit dem Odium zu verfallen, das dieser Theorie heute anhaftet. Wir möchten daher zunächst nachdrücklich betonen, daß die juristische Persönlichkeit für uns nichts weniger ist als eine Fiktion. Das Zusammenspiel individueller Tätigkeiten, in dem Vereine, Anstalten, Stiftungen weit über die Möglichkeiten der dem Einzelnen zugemessenen Wirkungsweisen hinaus vielleicht Jahrhunderte lang ein konkretes Zweckhandeln fortsetzen, ist wie irgend etwas in dieser Welt in der Wirklichkeit gegründet und berechtigt uns, den Begriff der *realen Gesamtpersonen* in der Wissenschaft zu verwenden. Aber freilich die Einheit dieser Gesamtperson ist aufgebaut auf einer Vielheit von Vorgängen, von denen sich ein jeder als den Bestandteil des geistigen Lebens einer Einzelperson darstellt. Wir können die Gesamtperson nie anders erfassen als in und mit der Vielheit von individuellen geistigen Betätigungen einzelner Individuen. Sobald wir, wie unsere Juristen es leider nur allzuoft getan haben, die Verbindung von Vielheit des Individuellen und Einheit der Gesamtperson in der Weise äußerlich verstehen wollen, daß neben oder über

fallen wir dabei nicht auf Erdichtungen, sondern halten uns an die Tatsachen. Zu diesen Tatsachen gehört unter anderem die Verfügungstätigkeit der Individuen, die jeweils das Amt der Vorstandschaft ausüben. Ist subjektives Recht in erster Linie Willensmacht, so formt sich kein Recht für die Gesamtperson, ohne daß irgendwelchen Einzelpersonen eine rechtliche Verfügungsmacht eingeräumt wird. Wie kommt es denn aber, wird man fragen, daß dann die zum Stiftungsvermögen gehörigen Rechte nicht statt oder neben der Gesamtperson den mit der Verfügung betrauten Einzelnen zustehen? Der Grund liegt darin, daß nicht jede rechtliche Machtstellung ein subjektives Recht ist. Die besondere Verbindung der Macht mit der Person, die zum subjektiven Recht gehört, ist für die Gesamtperson gegeben, nicht aber für den jeweiligen Vorstand, dem die Verwaltung des Vermögens in fremdem Interesse und grundsätzlich nur vorübergehend zugewiesen ist. Daher hat der Vorstand nur die *Ausübung* der Rechte, während diese selbst der Gesamtperson zustehen. In anderer Wendung: der Vorstand erscheint als Organ der Stiftung. Das alles ist völlig durchsichtige, den Tatsachen angepaßte Begriffsbildung, die keine Spur von Mystizismus oder Fiktionalismus an sich hat.

In einem ganz ähnlichen Denkprozeß läßt sich die Feststellung einer *obligatorischen Bindung* einer Gesamtperson treffen. Unser Stiftungsvorstand verpflichtet sich, eine Leistung zu bewirken und zwar nicht aus seinem eigenen Vermögen, sondern aus dem der Stiftung. Für die Übertragung dieser Verbindlichkeit als einer kontraktlichen auf seinen Amtsnachfolger bestehen nicht weniger gute praktische Gründe als für die Übertragung einer Verbindlichkeit vom Erblasser auf den Erben. Durch ihre Verknüpfung mit der Vorstandschaft stellt sich die Verpflichtung dar als Verpflichtung der Gesamtperson Stiftung. Ohne die Verpflichtung Einzelner, nämlich der Funktionäre, wäre die Verpflichtung der Gesamtperson nicht denkbar, daraus folgt aber nicht, daß sie für jene ganz dieselbe ist wie für diese. Für die Gesamtperson ist sie Verpflichtung aus eigenem Vermögen zu leisten, während für den Funktionär die Verpflichtung dahin geht, mit den Mitteln die Leistung zu bewirken, die ihm sein Amt zur Verfügung stellt. Alles scheint in bester Ordnung und doch wird gerade an dieser Stelle der Widerspruch der Gegner aufs schärfste einsetzen.

Wir wissen, wird es heißen, worauf ihr hinauswollt: Was für die Stiftung gilt, das gilt natürlich *mutatis mutandis* auch für die *Körperschaft* und damit für den Staat, es gibt keine Verbindlichkeit der Gesamtperson ohne Verpflichtung der Einzelpersonen, die man als ihre Organe zu bezeichnen pflegt. Da nun im demokratischen Staat ein jeder Bürger als Organ des Staates gelten darf, sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen primär Verpflichtungen der Bürger und das Thema *probandum*,

die Konfliktmöglichkeit zwischen Völkerrecht und Untertanenpflicht ist in vollem Umfang erwiesen. Aber die Argumentation steht am entscheidenden Punkt in offenem Widerspruch zu festgewurzelten juristischen Denkgewohnheiten und zur Praxis des Rechtslebens. Denn der Vorstand einer Stiftung denkt nicht daran, sich zu irgend einer eigenen Leistung, auch nicht zu einer solchen aus dem Stiftungsvermögen zu verpflichten, er will *sich* in gar keiner Weise, viel mehr nur die Gesamtperson verpflichten. Auch würde kein Richter den Vorstand als beklagte Partei zu irgend etwas verurteilen, die Klage aus dem Vertrag muß von vornherein gegen die Gesamtperson gerichtet werden. Eine Verpflichtung des Vorstands gegenüber dem Gläubiger könnte höchstens als rein moralische angenommen werden; vor dem Forum des Rechts ist sie nicht-existent. Wohl besteht aller Regel nach eine Verpflichtung des Vorstands zur Erfüllung der Leistung gegenüber der Gesamtperson, aber aus solchen Verpflichtungen läßt sich keine Verpflichtung gegenüber dem Gläubiger bilden. Es bleibt daher bei dem Satz, daß nur die Staaten, niemals einzelne Subjekte völkerrechtlicher Verbindlichkeiten sind.

So die Gegner. Zunächst ein Wort zu den Verpflichtungen der Organe gegenüber der Gesamtperson, die sie verkörpern. Ich gebe ohne weiteres zu, daß diese Verpflichtungen sich zur Konstruktion des Völkerrechts nicht verwenden lassen. Bekanntlich haben einige Internationalisten das Gegenteil gelehrt. Sie nehmen an, daß das Völkerrecht in den bezeichneten Verpflichtungen aufgehe, aber ihr Völkerrecht ist eben kein wahres Völkerrecht, wie sich schon daraus ergibt, daß der Staat auf die Erfüllung solcher Verpflichtungen stets verzichten und sich dadurch einseitig von jeder völkerrechtlichen Verbindlichkeit befreien könnte.

Und nun zur Hauptsache. Der Einwand, den ich mir soeben selbst als *advocatus diaboli* gemacht habe, erschüttert die von uns vertretene logisch unumstößliche Auffassung nicht im geringsten, aber er nötigt uns auf gewisse Arcana juristischer Begriffsbildung etwas näher einzugehen. Es ist ganz richtig, daß nach durchaus gebräuchlicher juristischer Anschauung durch Abschluß eines Vertrags für die Gesamtperson das Organ keine rechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem Vertragsgegner auf sich nimmt. Das Organ contrahiert nicht im eigenen Namen, sondern im Namen der Gesamtperson. Dadurch tritt, was, soviel ich sehen kann, in der juristischen Literatur noch nie klar herausgearbeitet worden ist, an Stelle der spezifischen Organschaft eine andere Rechtsfigur, die der *Vertretung*. Offenbar hat es der Horror vor der Fiktionstheorie verhindert, daß man diesen Sachverhalt deutlich erkannt hat. Die Eigenart des Organverhältnisses besteht darin, daß sich auf realen Beziehungen der einzelnen Organpersonen eine nicht weniger reale Rechtsbeziehung der Gesamtpersonen aufbaut. Dagegen handelt es sich, wenn das Organ namens des Vereins einen Vertrag abschließt, um eine Fiktion und

zwar, was die Sachlage verwickelt, um eine *doppelte Fiktion*. Einmal nämlich ist jedes *alieno nomine agere* eine Fiktion, worüber weiter nichts gesagt zu werden braucht. Die zweite Fiktion besteht in der Annahme, eine Gesamtperson könne sich vertraglich verpflichten, ohne daß korrespondierende Verpflichtungen seiner Organe zur Entstehung gelangen. Das vertragliche Sichverpflichten einer Gesamtperson läßt sich, wie wir gezeigt haben, ganz wohl denken ohne Zuhilfenahme einer Fiktion, aber so wie unsere Juristen es sich denken ist es (auch abgesehen von dem *alieno nomine agere*) nichts anderes als eine Fiktion. Mit dieser Behauptung soll kein Vorwurf gegen unsere Rechtswissenschaft erhoben werden. Fiktionen sind technische Hilfsmittel, die bisweilen sehr nützlich, bisweilen überflüssig, bisweilen verwirrend und darum schädlich sind. Ich will die Verwendung der Fiktion in unserm Fall weder tadeln noch verteidigen, vielmehr nur kurz angeben, wie sie arbeitet. Durch das Kontrahieren des Organs im Namen des Vereins wird in Wahrheit nicht nur nicht das Organ, sondern überhaupt niemand dem Gläubiger gegenüber verpflichtet. Aber dem Gläubiger kommt es auch nicht sonderlich auf die Verpflichtung an. Was er braucht ist in erster Linie ein Zugriff auf das Vermögen der Gesamtperson, durch dessen Androhung sich die Organe der Gesamtperson meistens bestimmen lassen werden, die Leistung zu bewirken, und der, wenn die Drohung nicht ausreicht, mit Hilfe der Gerichte und der Vollziehungsbeamten realisiert werden kann. Wir können unser Ergebnis auch so formulieren: was bei der angeblichen Begründung vertraglicher *Verpflichtungen einer Gesamtperson* wirklich vorliegt, ist *Haftung ohne Schuld*, daraus macht die juristische Konstruktion mittels Fiktionen Schuld mit anschließender Haftung.

Aber warum kann es sich denn, wird man fragen, im Völkerrecht nicht gerade so verhalten, wie eben für das Zivilrecht dargelegt wurde? Warum sollte man es nicht auch im Völkerrecht mit einer Haftung ohne Schuld zu tun haben, die von den Juristen in die Denkform einer Verpflichtung des Staates gebracht wird? Aus dem einfachen Grund, antworten wir, weil eine Rechtsordnung nicht völlig ohne wirkliche Verpflichtungen auszukommen vermag. So finden wir denn auch bei der vertraglichen Bindung von Gesamtpersonen innerhalb des staatlichen Rechtes solche Verpflichtungen, nur liegen sie nicht den Gesamtpersonen selbst oder ihren Organen ob, sondern den Vollstreckungsbeamten, die die Haftung durchzuführen haben. Die Verpflichtung als Bindung des einzelnen Menschen im Gewissen, als psychische Einwirkung, die die äußere Tat hervortreibt, ist der Hebel, mit dem das Recht stets letztlich einsetzen muß, wenn es seinem Wesen als einem das Leben beherrschenden Sollensgesetz treu bleiben will. Das ist der Kern der Imperativtheorie, die innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft ihren glänzendsten Vertreter in Zitelmann gefunden hat. Man ver-

suche einmal, im Völkerrecht die reale Verpflichtung gänzlich auszuschalten und nur mit Haftungen auszukommen und man wird sehen, zu welch unmöglichen Konsequenzen man gelangt.

Bekanntlich gehört es zu den schwächsten Punkten des Völkerrechts, daß über die Sanktionen seiner Normen vielfach genauere Bestimmungen fehlen. Man weiß vielleicht, was der Staat X von völkerrechtswegen zu tun hat, aber man weiß nicht, was geschehen soll, wenn er ungehorsam ist. Wäre nun die Verpflichtung unreal und nur die Haftung real, so würde von vornherein das Völkerrecht in seinen effektiven Beständen stark zusammenschrumpfen. Sieht man näher zu, so merkt man, daß es sich geradezu in nichts auflösen würde, denn was bedeutet Haftung, wenn man der Verpflichtung die Wirkungsfähigkeit nimmt? Wenn Staat A nicht leistet, darf Staat B sein Gebiet besetzen. Aber das durfte er schon vorher, da er ja in Wahrheit zu nichts verpflichtet werden kann. Er hätte doch vorher, wird es heißen, im Fall einer Gebietsbesetzung haftbar gemacht werden können. Nun gut, dann wären wir also wieder genau da, wo wir im Anfang standen, bei der Frage nach dem Sinn der Haftung. Es bleibt kaum etwa anderes übrig, als die Bedeutung der Haftung in dem Recht des Staates B zu sehen, bei Nichtleistung von A dritte Staaten zur Mitwirkung beim Zugriff auf die Güter von A heranzuziehen. Aber ein solches Recht ist nichts, wenn es nicht ein echtes Verpflichtenkönnen ist.

Es bleibt also dabei: die Völkerrechtsordnung muß, wie jede Rechtsordnung, Verpflichtungen begründen; kommt es ihr letztlich auf Verpflichtung von Staaten an, so muß sie wohl oder übel zunächst einmal bei den Einzelnen ansetzen und die Verpflichtungen der Einzelnen so ausgestalten, daß sich daraus Verpflichtungen von Staaten konstruieren lassen. Mit fiktiven Verpflichtungen ist es nicht getan und die Verpflichtung des Staates ohne Verpflichtung Einzelner ist rein fiktiv. Nicht selten haben die Praxis und die Wissenschaft des Völkerrechts zivilrechtliche Analogien verwendet. Sie haben im großen und ganzen recht daran getan, denn, wenschon die Analogien fast nie völlig stimmten, so waren sie doch die Krücken, deren sich das Völkerrecht bedienen muß, solange es noch nicht auf eigenen Füßen stehen kann. Dagegen ist es höchst bedauerlich, daß auch bei der grundsätzlichen Bestimmung der völkerrechtlichen Pflichtsubjekte, also wenn es direkt auf die Tatsachen zu greifen gilt, unsere Wissenschaft sich von einer technischen Konstruktion der Zivilistik faszinieren läßt.

Es ist kaum zu leugnen, daß wir in unserer ganzen Beweisführung von Voraussetzungen ausgegangen sind, die von gewissen neuesten Richtungen der *Rechtsmethodologie* nicht anerkannt werden. Wir teilen immer noch den hausbackenen Glauben, daß das Recht eine psychische Grundlage hat, daß insbesondere die Verpflichtung, mit der es als seinem

primum agens arbeitet, sich in Form des Motivs im Innern der Menschen geltend zu machen hat, um von hier aus das äußere Leben zu beeinflussen. Eben darin nun sehen einzelne moderne Rechtsdenker einen unhaltbaren Empirismus und Psychologismus. Ihnen scheint die rechtliche Verpflichtung einem vom Reich sterblicher Animalität gänzlich verschiedenen Seinsgebiet anzugehören, das freilich nicht der gewöhnlichen Beobachtung, vielmehr nur der Wesenschau oder einer dialektischen Transzendentallogik zugänglich ist. Da mir die erforderliche visionäre Fähigkeit abgeht und ich die Dialektik für ein durchaus trügerisches Erkenntnisverfahren halte, so kann ich nicht sagen, ob es nicht in jener überempirischen Sphäre, in der die rechtliche Verpflichtung beheimatet ist, freischwebende Verpflichtungen von Staaten gibt. Ich muß mich damit bescheiden an den gewöhnlichsten gesunden Menschenverstand zu appellieren, wenn ich die Behauptung wage, daß der Jurist, der nicht auch in seinen allgemeinsten Begriffsbildungen den Kontakt mit der psychischen Wirklichkeit aufs sorgfältigste zu wahren weiß, Luftschlößer baut in irgend einem Wolkenkuckucksheim.

Mit einem anderen Bedenken muß ich mich näher auseinandersetzen. Wie kann, wird man fragen, wenn doch bei Abschluß eines Staatsvertrags die *Bindung einzelner Personen* von denen, die unmittelbar kontrahiert haben, nicht beabsichtigt wird, durch den Vertrag eine solche Bindung bewirkt werden. Es scheint am Begründungsakt der Obligation zu fehlen. Aber die Schwierigkeiten, die man sich hier auf-türmen sieht, sind nicht so groß wie man meint. Die Wurzel des Satzes *pacta servanda sunt* ist das Ordnungsbedürfnis. Ü bernimmt jemand vertraglich eine Leistung, so muß er, wenn Ordnung in der Welt sein soll, zu seinem Worte stehen: Ein Mann ein Wort. Daraus folgt unmittelbar, daß in Zeiten, in denen man die Person des Herrschers von der des Staates noch nicht zu unterscheiden wußte, die im eigenen Namen kontrahierenden Herrscher sich selbst für verpflichtet anzusehen hatten. Für die Begründung der Verpflichtung ihrer Nachfolger bedurfte es schon eines neuen Rekurses auf den Ordnungsgedanken. Das Prinzip: ein Mann ein Wort paßt hier nicht mehr. Aber wir brauchen es auch nicht, denn nicht viel weniger evident als dies Prinzip ist der Satz, daß im Interesse geordneter Zustände der neue König an dem Vertrag festhalten muß, den der alte geschlossen hat.

Heutzutage heißt es im Vertrag, daß die Mächte oder die Staaten sich zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, und die zum Vertragsabschluß verfassungsmäßig befugten Personen erklären nicht, daß sie sich selbst oder die Bürger ihres Staates binden wollten. Aber es kommt nicht viel darauf an, ob sie es erklären und wen sie durch ihre Erklärung für gebunden halten. Soll die Erklärung die Funktion ausüben, die der sozialen Natur des Menschen entspricht, dann muß der vagen Formel

der Inhalt gegeben werden, daß jeder im Staat verpflichtet wird, der zur Erfüllung des Vertrags beizutragen vermag oder, um eine für die Bezeichnung des Gesetzadressaten im Staatsrecht beliebte Formel zu gebrauchen: jeder den es angeht. Damit wird eine Forderung aufgestellt, der die Menschen genau in dem Grade, in dem das Völkerrecht bei ihnen tatsächlich Geltung hat, nachzukommen bereit sind. Wäre nicht ein Gefühl der Verantwortlichkeit für die Einhaltung völkerrechtlicher Verbindlichkeiten weithin unter den Menschen verbreitet, dann würde es an den Ansätzen zu einem geltenden Völkerrecht fehlen, die man, ohne in einen optimistischen Internationalismus zu verfallen, heutzutage immerhin feststellen kann.

Wie der Kreis der völkerrechtlichen Pflichtsubjekte, so findet auch der *Inhalt der völkerrechtlichen Pflicht* seine Schranke in dem *ultra posse nemo obligatur* und hat kaum eine andere feste Begrenzung. Wer etwas für die Erfüllung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit durch den Staat tun kann, der soll es tun nach besten Kräften. Sucht man eine nähere Bestimmung, so wird man sich zunächst an die Mittel halten, die das staatliche Recht dem Einzelnen als Bürger oder Beamten zur Mitwirkung an den Staatsakten gewährt, durch die den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten unmittelbar Genüge geschieht. Denn nach heutigem Völkerrecht ist es in erster Linie staatliches Handeln, das verlangt wird, und Handeln Einzelner insoweit, als es erforderlich ist, damit staatliches Handeln zustandekomme. Daher sind die staatsrechtlichen Formen, in denen sich staatliches Handeln verfassungsmäßig allein bilden kann, gewissermaßen die Kanäle, in denen sich die völkerrechtlich gebotene Aktion der Einzelnen zu bewegen hat. Dies ist der richtige Kern des falschen Satzes, daß das Völkerrecht sich nur an die Staaten wende.

Damit ist keineswegs gesagt, daß das Völkerrecht dem Einzelnen stets nur ein mit seiner staatlichen Untertanenpflicht im Einklang stehendes Verhalten zumuten könnte. Denn wenn der Staat in Ausübung seiner Souveränität nach innen jedermann verbieten würde, die Erfüllung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit in irgend einer Weise zu fördern, dann würde er — hierüber sind wir uns doch wohl einig — nicht von seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit befreit werden und es müßte, wenn man es mit dem Begriff der Verbindlichkeit ernst nimmt, mit der fortbestehenden Verpflichtung des Staates eine Verpflichtung Einzelner Hand in Hand gehen. Wie sich der Einzelne nach Völkerrecht gegenüber dem völkerrechtswidrig handelnden eigenen Staat zu verhalten hat, darüber lassen sich genauere Regeln nicht aufstellen, es entscheidet die konkrete Situation. Solche Unbestimmtheit der Pflicht hindert nicht, daß es sich um eine Rechtspflicht handelt. Das Völkerrecht wäre nicht die unvollkommene, unentwickelte Lebensordnung, die es ist, wenn es alle seine Pflichten scharf zu bezeichnen vermöchte. Wer

unser Völkerrecht überhaupt als ein Recht ansprechen will, der muß seinen verschwommenen Charakter in Kauf nehmen. Daß dem geltenden Rechtsbewußtsein die Pflicht zum Widerstand gegen den völkerrechtswidrigen Staatsbefehl nicht unbekannt ist, beweist die vielleicht nur von einer Minorität aber immerhin von einer nicht unbedeutlichen Minorität erhobene Forderung, daß der Bürger sich weigern solle, an einem völkerrechtswidrigen Krieg teilzunehmen.

Unserer Auffassung von den völkerrechtlichen Pflichten entspricht unsere Auffassung von der *Hauptaufgabe der Völkerrechtswissenschaft*. Diese Disziplin sollte nicht ausschließlich von der Tätigkeit handeln, die Diplomaten, Staatsmänner und Heerführer zu entfalten haben, damit internationale Rechtsverhältnisse von Staat zu Staat entstehen, sich ändern und ein Ende finden. Sie sollte von der Beteiligung höchster Staatsorgane am völkerrechtlichen Rechtsakt hinabsteigen zu den völkerrechtlichen *Pflichten des Bürgers*, aus denen allein ein Völkerrecht hervorzunehmen kann. Bei Bestimmung dieser Pflichten sollte sie den völkerrechtlichen Standpunkt mit der gleichen Einseitigkeit und Konsequenz vertreten, mit der die Staatsrechtslehre die Souveränität des Staates nach innen behauptet. Was immer zu geschehn hat, wenn das Völkerrecht sein Dasein bewahren und kräftigen will, das müßte ihr Gegenstand völkerrechtlicher Verpflichtung sein.

Da nun die Staaten nur allzu oft geneigt sind, dem Völkerrecht zuwiderzuhandeln, kann das Völkerrecht nicht darauf verzichten, den Einzelnen unter Umständen in Widerstreit mit seinem eigenen Staat zu bringen. Die Völkerrechtslehre darf das nicht verschweigen, selbst wenn sie dadurch in den Verdacht landesverräterischer Gesinnung käme. Sie darf das Völkerrecht gegenüber dem staatlichen Rechte nicht weniger hochhalten, wie die Staatsrechtslehre das staatliche Recht gegenüber dem Völkerrecht hochhält. Auf den Satz: Völkerrecht bricht nicht Landesrecht antwortet sie: Landesrecht bricht nicht Völkerrecht. Beide Sätze sind einseitig, beide beruhen auf einer gewollten Beschränkung des Horizontes, bei der man sich nicht dauernd beruhigen kann. Eine Überwindung des Zwiespalts in einer höheren Betrachtung muß versucht werden, nur sind für ein solches Unternehmen die Mittel positiver Jurisprudenz nicht ausreichend.

Was wir über die völkerrechtlichen Pflichten ausführten, wird bestätigt durch einen Blick auf die völkerrechtlichen *Sanktionen*. Daß Einzelne sich vor dem Forum der öffentlichen Meinung einer Übertretung völkerrechtlicher Normen schuldig machen können, wird sich schwerlich bezweifeln lassen. Aber der Unbestimmtheit der völkerrechtlichen Verpflichtung der Einzelnen entspricht der Mangel einer unmittelbar auf die Individuen gemünzten völkerrechtlichen Sanktion. Vor allem fehlt es an Strafbestimmungen solcher Art, so daß dem des Völkerrechts-

bruchs schuldigen Individuum der Satz *nulla poena sine lege* zugute kommt. Wie wir die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Einzelnen aus den formell den Staaten auferlegten Verpflichtungen folgern mußten, so werden auch die Sanktionen formell stets nur den Staaten zugedacht. Daß hier mit den Staaten notwendig die Einzelnen getroffen werden, gilt auch für die Sanktion. Natürlich hat nie ein Staat anders gezahlt und gebüßt als in Zahlungen und Büßungen seiner Untertanen.

Das Regime der Kollektivverpflichtungen und -sanktionen tut der Gerechtigkeit offensichtlich nur in Bausch und Bogen Genüge. Ob es aus praktischen Gründen unvermeidlich ist und inwieweit es sich durch ein mehr individualisierendes Verfahren ergänzen ließe, mag dahingestellt bleiben. Daß es gute Dienste leisten kann, wird niemand leugnen. Gerade in der Unbestimmtheit seiner Drohungen muß es für jedermann höchst eindrucksvoll sein, nur ist zu fürchten, daß es einen Fatalismus aufkommen läßt, der mit der Entfaltung individuellen Verantwortungsgefühls im Widerspruch steht. Übrigens nehmen es die Staaten mit dem Prinzip der völkerrechtlichen Kollektivsanktion nicht immer sehr genau. So suchen sie sich etwa für ihre Ansprüche durch eine Konfiskation privaten Eigentums zu befriedigen. Das ist unrecht, aber es gibt schlimmeres auf dem Gebiet des Völkerrechts und es hat etwas Tragikomisches, wenn manche Völkerrechtslehrer, die die Unzulänglichkeiten des Völkerrechts in den vitalsten Dingen mit stoischer Gelassenheit hinnehmen, in die größte Erregung geraten, sobald der korrekte *modus* des Sanktionsverfahrens nicht gewahrt, der Umweg über den Staat nicht eingeschlagen wird.

Nicht so bedeutungsvoll wie die Frage nach den Personen, denen vom Völkerrecht Pflichten und Sanktionen auferlegt werden, aber doch auch nicht ohne Bedeutung ist die Frage, ob die Völkerrechtsordnung ähnlich wie die staatliche Rechtsordnung auf ein *Rechtssubjekt* zurückgeführt werden kann. Man redet in der Völkerrechtswissenschaft nicht selten von einer *Rechtsgemeinschaft* der Völker, von der das Völkerrecht ausgeht, aber mit einer solchen Wendung soll schwerlich immer ein eigentliches Rechtssubjekt, eine juristische Person im technischen Sinn bezeichnet werden. Denn ein derartiges Rechtssubjekt droht in die Kategorie Staat zu fallen und wenige Lehren sind bei der überwiegenden Majorität der Internationalisten so unbeliebt wie die, daß sich über den einzelnen Staaten die Gesamtheit der Staaten oder Völker als eine Art Überstaat erhebe. Mir scheint nun, daß, wenn man, wie es doch wohl die meisten Internationalisten tun, das Völkerrecht als eine positive, geltende Rechtsordnung auffaßt, die Konstruktion eines Rechtssubjekts, das diese Rechtsordnung setzt, sich schwer vermeiden lassen wird.

In der Tat leugnet kein moderner Jurist, daß das Völkerrecht von irgend jemand gesetzt werden muß, aber nach der herrschenden

Meinung sind es die einzelnen Staaten, die durch *Selbstverpflichtung* das Völkerrecht zustande kommen lassen. Indessen gelangt man auf diesem Weg nie zu *einer* Völkerrechtsordnung, vielmehr nur zu einer Anzahl von Komplexen konkreter Vorschriften für einzelne Staaten, die in Anbetracht ihrer inhaltlichen Übereinstimmung bestenfalls als allgemeines, nicht aber als gemeines Völkerrecht zu bezeichnen wären. Nun dürfte es ziemlich sicher sein, daß man sich mit einem solchen allgemeinen Völkerrecht nicht begnügen will. Sind sich nicht die meisten Völkerrechtslehrer darüber einig, daß der Satz *pacta servanda sunt* zum geltenden, positiven Völkerrecht gerechnet werden muß? Worin besteht der Akt, durch den dieser Satz den Charakter geltenden positiven Rechts erlangt? Gewiß nicht darin, daß er in Verträge, die von einzelnen Staaten abgeschlossen werden, Aufnahme findet, sondern darin, daß er von der öffentlichen Meinung der zivilisierten Menschheit als verbindlich anerkannt und von der Staatspraxis in der Mehrzahl der Fälle befolgt wird. Es ist einer der größten Fehler der üblichen Quellentheorie des Völkerrechts, daß sie viel zu ausschließlich auf die Staatspraxis abstellt. Man möchte eben um jeden Preis das Dogma von der absoluten Souveränität der Einzelstaaten retten, daher soll ein Staat immer nur insoweit gebunden sein, als er, wenn auch nur stillschweigend, sich mit der Bindung einverstanden erklärt habe, und eben diese Erklärung wird als Fundament der Verbindlichkeit ausgegeben. Aber für das Dogma von der Souveränität des Staates nach außen gibt es keine Hilfe. Das zeigt sich sofort, wenn man versucht, das Prinzip *pacta servanda sunt* als Satz des allgemeinen, positiven Völkerrechts auf einen stillschweigenden Consensus aller Staaten zurückzuführen. Ein solcher Consensus könnte nur in der Befolgung von Verträgen gefunden werden, die die Anerkennung ihrer bindenden Kraft implizieren würde. Nun hätte einmal die Anerkennung, um die es sich hier handelt, eine Bindung zum Gegenstand, die dem Anerkennungsakt vorausginge, und könnte darum vernünftigerweise nicht als Ausdruck der Souveränität aufgefaßt werden. Sodann wird doch wohl niemand leugnen, daß ein Staat sich nicht dadurch der Herrschaft des uns interessierenden Satzes entziehen kann, daß er konstant seine Verträge bricht. Endlich ist offensichtlich die neben der Übung für die Rechtsbildung erforderliche *opinio juris* nicht ausschließlich durch die bei der Vertragserfüllung fungierenden Staatsorgane vertreten, sondern es ist der Chorus der zivilisierten Menschheit, der hier dem Faktum den rechtsschöpferischen Charakter verleiht.

Das Gewohnheitsrecht enthält neben dem eben behandelten formalen Prinzip eine Reihe inhaltlich bestimmter allgemeiner Normen. Diese Normen gelten als verbindlich auch für solche Staaten, die sie nie zu befolgen die Gelegenheit hatten. Sagt man, auch diese Staaten

hätten durch ihren Eintritt in die Staatengemeinschaft die betreffenden Normen stillschweigend anerkannt, so heißt das einen Gebrauch vom Hilfsmittel der Fiktion machen, der die Begründung schlechthin jeder Behauptung ermöglicht. Von den weiteren Quellen des Völkerrechts mögen besonders erwähnt werden die *rechtssetzenden Vereinbarungen*, die Praxis der Schiedssprüche, die Lehre der angesehensten Autoren. Am deutlichsten zeigen die rechtssetzenden Vereinbarungen die Eigenart des Völkerrechts. Weil es kein festes gesetzgebendes Organ für die Rechtsbildung durch die Völkergemeinschaft gibt, muß im Interesse der Ordnung als Recht akzeptiert werden, was die *Majorität* der an einer Angelegenheit jeweils am nächsten beteiligten Staaten vereinbart. Hier ist die Übereinkunft einzelner Staaten das Organ für den rechtsetzenden Willen der Völkergesamtheit. Zwischen dem Gewohnheitsrecht und den eben bezeichneten Rechtsquellen sowie zwischen den letzteren untereinander besteht keine scharfe Scheidung. Überall greift die Gewohnheit staatlichen Handelns befestigend, fördernd oder auch hemmend in den Prozeß der Rechtsentstehung ein und das schwer faßbare, aber darum nicht weniger reale Etwas, das wir als öffentliche Meinung bezeichnen, vermag in der gleichen Weise zu wirken.

So fehlt es der Völkergemeinschaft wahrlich nicht an Organen, um sich allmählich eine objektive Rechtsordnung zu geben, die sich als ein sinnvolles Ganzes darstellt. Nur sind die Organe noch durchaus plastisch, zum Teil fast amorph, aber schließlich ist ja alles am Völkerrecht unfertig, schwankend, fließend. Was wir für die Geltung und den Ordnungscharakter des Völkerrechts feststellen mußten, das gilt entsprechend auch für die Ausbildung der *Organe der Rechtssetzung* und für die damit aufs engste zusammenhängende Entwicklung der Völkergemeinschaft zum Rechtssubjekt. Wer das Völkerrecht als geltendes Recht behandelt, der nimmt notgedrungen im Werden das Gewordene voraus und wird daher folgerichtig die Völkergemeinschaft heute schon als Rechtssubjekt ansprechen, während er allerdings, wie uns scheint, den technischen Begriff des Staates, der eine ganz besonders hohe Entwicklung der Organisation des Gemeinschaftslebens voraussetzt, vorläufig noch aus dem Spiel zu lassen hätte. Wenn die herrschende Lehre sich diesen Leitsatz nicht zu eigen macht, wenn sie davor zurückschreckt, die Völkergemeinschaft offen als Rechtssubjekt anzuerkennen, so liegt das daran, daß sie bewußt oder unbewußt dem Dogma von der absoluten Souveränität des Einzelstaats huldigt. Man will das Völkerrecht als echtes, positives Recht anerkennen, aber man will es doch nur insoweit als Recht anerkennen, als dies vereinbar ist mit der absoluten Souveränität der Einzelstaaten. Da nun mit dieser Souveränität wahres Völkerrecht überhaupt unvereinbar ist, so braucht man sich nicht zu wundern, daß der Stand der allgemeinen Lehren des Völkerrechts heute noch ein so äußerst unbefriedigender ist.

Ist es das Rechtssubjekt der Völkergemeinschaft, von dem das Völkerrecht ausgeht, dann versteht man ohne weiteres, daß selbst solche Rechte und Pflichten Einzelner, die nicht die notwendigen Grundlagen für Rechte und Pflichten von Staaten bilden, völkerrechtlichen Charakter haben können. Nehmen wir als Beispiel den Fall, daß ein Staat bei ausländischen Privatpersonen eine Anleihe aufgenommen hat. Einen Anspruch, der nach seinem eigenen Recht den betreffenden Gläubigern zusteht, kann der Staat einseitig durch Gesetz aufheben, aber man wird so leicht nicht zugeben, daß eine solche Aufhebung ihn überhaupt von jeglicher Rechtspflicht gegenüber seinen Darlehensgebern befreien könnte. Vor dem Forum des Rechtsbewußtseins aller Völker würde die Weigerung zur Einhaltung des gegebenen Versprechens aufs schärfste verurteilt werden und die Furcht vor allgemeiner Verachtung würde den Vertragsbrecher zum mindesten nötigen, Vorwände in Form von Rechtseinwendungen zu suchen. Daher darf man annehmen, daß es sich bei der Verpflichtung zur Rückzahlung nicht nur um Naturrecht, sondern um positives Recht, und zwar, da als rechtssetzende Autorität die Völkergemeinschaft auftritt, um Völkerrecht handelt. Denkt man sich unter dem Begriff des Völkerrechts immer nur eine objektive Rechtsordnung, ohne den Blick auf das Rechtssubjekt zu richten, von dem sie ausgeht, dann gelangt man leicht dazu, das spezifisch Völkerrechtliche in dem Moment des zu regelnden zwischenstaatlichen Verkehrs zu sehen. Bei dieser Auffassung ist dann kein Raum in der Völkerrechtsordnung für Rechtsbeziehungen zwischen Staaten und einzelnen Ausländern. Dagegen mögen derartige Beziehungen sehr wohl von einem Recht erfaßt werden, das Völkerrecht heißen darf wegen seiner Herleitung von dem Rechtssubjekt der Völkergemeinschaft. Ob nun freilich die Rechte, von denen wir augenblicklich handeln, *obligationes naturales juris gentium* sind oder ob sie wenigstens zum Teil heute schon von ihren Inhabern vor internationalen Gerichtshöfen geltend gemacht werden können, das ist eine schwierige Frage des geltenden Völkerrechts, der ich hier nicht nachgehen kann. Nur das mag gesagt sein, daß eine Ablehnung des Rechtsschutzes sich jedenfalls nicht aus dem Wesen des Völkerrechts folgern läßt.

Während die Auffassung der Völkergemeinschaft als eines personalen Rechtssubjekts heute vorläufig noch im Fluß der Entwicklung steht, gilt für unsere Zeit wie für alle Zeiten der Satz, daß man Staaten nicht verpflichten kann, ohne zugleich einzelne Personen zu verpflichten. Nicht viel weniger sicher ist, daß die Verpflichtungen, auf denen das Völkerrecht aufbauen muß, unter Umständen in den gleichen Subjekten mit widersprechenden staatlichen Untertanenpflichten zusammentreffen können. Wie sollen wir uns diesem Konflikt gegenüber verhalten? Das ist das Problem, mit dem ich mich in meinem letzten Vortrag beschäftigen will.

# Der internationale Schutz der Menschenrechte und die New-Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht.

Dr. André N. Mandelstam,

Mitglied des Instituts für Völkerrecht und der Internationalen Diplomatischen Akademie,  
ehem. Direktor der Rechtsabteilung des russischen Außenministeriums,  
ehem. Erster Dragoman der Kaiserlich Russischen Botschaft zu Konstantinopel.

## Erster Teil.

### Der Schutz der Menschenrechte vor dem Weltkriege.

#### I.

#### Der innerstaatliche Schutz der Menschenrechte.

##### 1. *Der Schutz der Menschenrechte in den Ländern der christlichen Kultur.*

Wenn man nach dem Ursprung der positiven Anerkennung der Menschenrechte forscht, so stößt man zuerst auf verschiedene englische Urkunden, wie die *Magna Charta*, die *Petition of Rights* (1628), die *Bill of Rights* (1689), den *Habeas Corpus Act* und *Act of Settlement*.

Doch sind alle diese Dokumente, wie es schon längst, z. B. von Jellinek und Esmein, hervorgehoben worden ist, bloß politische Akte, in denen entweder freiwillige Konzessionen der Krone oder ihr entzogene Zugeständnisse zum Ausdruck kommen<sup>1)</sup>. Als solche waren sie einer jederzeitigen Aufhebung durch das allmächtige englische Parlament ausgesetzt<sup>2)</sup>.

Die Idee der angeboren und unveräußerlichen Menschenrechte kommt in voller Klarheit zuerst in den Kämpfen um die Glaubensfreiheit, die die Reformation mit sich gebracht hat, zum Ausdruck, — insbesondere in den Kämpfen der englischen Kongregationalisten und Independenten<sup>3)</sup>. Die erste positive Anerkennung der Gewissensfreiheit

<sup>1)</sup> Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, 1921, VII édition, T. I p. 554.

<sup>2)</sup> Natürlich muß man trotzdem diese Dokumente, mit Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* 1920, p. 411, »als erste Vorboten des Gedankens, die gesamten öffentlichen Rechte des einzelnen zu kodifizieren« bezeichnen.

<sup>3)</sup> Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, S. 411.

finden wir in der von der englischen Regierung der amerikanischen Kolonie *Rhode Island* oktroyierten Charte 4).

Auf *amerikanischem* Boden hat sich denn auch das positive allgemeine Menschenrecht weiter entwickelt. Für die amerikanischen Kolonisten war die religiöse und die politische Freiheit im menschlichen Gewissen verankert und jeder Einwirkung seitens irgend einer irdischen Macht entzogen. Und daraus entsprang auch das Recht, Verträge zum Schutz dieser Freiheiten zu schließen.

Der berühmte amerikanische Rechtsgelehrte Mr. James Brown Scott hat letzthin die Psychologie der amerikanischen Staatsgründer mit folgenden schönen Worten beleuchtet: »Hier haben wir die Grundlage der religiösen Freiheit der Neuen Welt, hier haben wir die Grundlage der politischen Freiheit der Neuen Welt: das jeder Person zustehende Recht, sich mit ihresgleichen zu vereinigen, zum Schutze ihres Glaubensbekenntnisses im Einklange mit den Geboten des menschlichen Gewissens; das jedem Individuum zukommende Recht, sich mit seinesgleichen zu vereinigen, um eine die politischen Rechte schützende Regierungsform aufzustellen. Wenn einmal das Recht auf den Schutz der geheiligten Rechte des menschlichen Gewissens anerkannt ist, so folgt daraus natürlicherweise die Befugnis sich zum Schutze derjenigen Rechte zu organisieren, die man als angeboren, inhärent und unverletzbar betrachtet, und die alle bestehen müssen, ohne daß der Staat sie antasten dürfte. Der Kontinent der Neuen Welt ist das Land des Vertrages zum Schutze der Naturrechte, der inhärenten Rechte oder, um die gesellschaftliche Bezeichnung zu gebrauchen, der Menschenrechte« 5).

Auf die Entwicklung der amerikanischen Konzeption der Menschenrechte haben aber auch die naturrechtlichen Philosophen des 17. und 18. Jahrhunderts und besonders Locke und Blackstone einen großen Einfluß gehabt 6). An der Spitze der Verfassungen der sich von England lostrennenden Kolonien stehen denn auch Erklärungen der Menschenrechte, die, wie Scott hervorhebt, nicht neues Recht schaffen, sondern bestehendes feststellen 7).

Die *erste* wirkliche Erklärung der Menschenrechte in der Weltgeschichte ist die »Erklärung der Rechte«, die vom Staate *Virginia*

4) »Damit war bereits im 17. Jahrhundert ein allgemeines Menschenrecht anerkannt, welches nicht in der Magna Charta oder den späteren englischen Gesetzen, sondern in dem durch die Reformation zum höchsten Richter in Glaubenssachen erhobenen menschlichen Gewissen seinen Grund findet.« Jellinek, l. c. S. 412.

5) James Brown Scott, La Déclaration Internationale des Droits de l'homme in der *Revue de Droit International*, 1930, Nr. 1, p. 84, meine Übersetzung.

6) Vgl. Jellinek, l. c. 413—416; Esmein, l. c. p. 556—557.

7) James Brown Scott, l. c. p. 86.

am 12. Juni 1776 erlassen worden ist, und deren Verfasser Georges Mason ist. Sie lautet: »Alle Menschen sind von Natur aus im selben Maße frei und unabhängig und besitzen gewisse natürliche Rechte, derer sie, beim Eintritt in die Gesellschaft, ihre Nachkommenschaft durch keinen Vertrag berauben oder entäußern können: nämlich, den Genuß der Freiheit sowie die Mittel, Güter zu erwerben und zu besitzen und Glück und Sicherheit zu erstreben und zu erhalten«<sup>8)</sup>.

Ähnliche Bestimmungen wurden von den anderen amerikanischen Staaten in ihre Verfassungen eingeführt. Die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 ist ebenfalls von einer Deklaration der Menschenrechte (Jefferson) begleitet. Schließlich wurden auf dem im Jahre 1789 in Philadelphia tagenden Kongreß zur Vervollständigung der Bundesverfassung vom Jahre 1787 zehn *Amendments* über die persönlichen Rechte vorgeschlagen und von den Staaten ratifiziert.

Lafayette hatte Amerika nach der Annahme der *Bill of rights* des Staates Virginia verlassen, und er stand unter ihrem Einfluß, als er am 11. Juli 1789 in der französischen Konstituante den Antrag stellte, eine Erklärung der Rechte zu erlassen. Wenn nun aber Jellinek darin beigestimmt werden muß, daß die amerikanischen Deklarationen auf die Arbeiten der Konstituante eingewirkt haben, so ist andererseits der große Einfluß der naturrechtlichen Lehre auf die berühmte Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte (18.—27. August 1789) unverkennbar. Insbesondere Locke und Montesquieu sind ganze Artikel entnommen<sup>9)</sup>. Doch ist die französische Deklaration nicht eine Feststellung eines *ewigen Naturrechtes*, sondern die Verkündung eines »neuen Evangeliums«<sup>10)</sup>.

Wenn man schließlich die Bedeutung der amerikanischen und französischen Deklarationen für die Entwicklung der Menschenrechte vergleicht, so muß man den *amerikanischen* die *Priorität* zuerkennen. Andererseits aber ist es unbestreitbar die *französische* Erklärung von 1789 gewesen, die den *größeren Einfluß* auf die allgemeine Verbreitung der anerkannten Grundsätze ausgeübt hat. Dieselben sind in der französischen Formulierung in die Verfassungen fast aller Länder übernommen worden.

## 2. Der innerstaatliche Schutz der Menschenrechte im Bereich des Islams.

In der allerletzten Zeit ist die Priorität der christlichen Zivilisation in bezug auf die dogmatische Anerkennung der Menschenrechte angezweifelt worden, und zwar zugunsten des *Islams*. Da diese Religion bis auf heute in der Geschichte nicht gerade den Ruf einer allzu großen

<sup>8)</sup> James Brown Scott, l. c. p. 82.

<sup>9)</sup> Vgl. Esmein, l. c. p. 556—557, note 60.

<sup>10)</sup> Esmein, P. 556.

Toleranz gegen Andersgläubige genießt, so muß ich hier zu der neuen Theorie in Kürze Stellung nehmen.

Diese Doktrin ist von dem französischen Orientalisten und Juristen Grafen Léon Ostroróg in einem am 17. Dezember 1929 in der Pariser *Académie Diplomatique Internationale* gehaltenen, sehr geistreichen Vortrage entwickelt worden. Graf Ostroróg gibt zwar zu, daß die Amerikaner *als erste* die Menschenrechte in die Preamble einer Konstitution eingeführt haben und daß die Franzosen *als erste* dieselben in besonders klarer und präziser Weise kodifiziert haben. Er schreibt aber das Verdienst, die *Idee* zuerst erkannt und auch ihre ersten Formeln geprägt zu haben, dem Islam zu <sup>11)</sup>.

Graf Ostroróg stützt seine Behauptungen auf die Schriften verschiedener *arabischer* Rechtsgelehrter und insbesondere auf das berühmte Werk des Abou'l Hassan Ali el Mawerdi, von dem er schon in den Jahren 1900—1906 eine ausgezeichnete französische Übersetzung geliefert hat.

Die Theorie dieser arabischen Autoren ist in Kürze die folgende: alle Menschen sind die Sklaven Gottes — *ibádow'lláh*, aber auch nur Gottes — allen anderen Wesen gegenüber besitzen die Menschen die Freiheit — *Hurriya*. Und um ihre Pflichten Allah gegenüber zu erfüllen, müssen sie noch zwei andere Grundrechte besitzen: das Recht auf die Unverletzbarkeit der *Persönlichkeit* (*ismâ*) und das Recht auf die Unverletzbarkeit des *Eigentums* (*málikiya*). Der gesamte Komplex dieser Rechte wird mit dem Ausdruck (*Hukúkul-l-Insân*) Rechte des Menschen bezeichnet.

Auf dem Boden dieses Dogmas hat sich auch ein ganzes System der Rechte der religiösen *Minderheiten*, sowohl der christlichen als auch der jüdischen, entwickelt. Nämlich, da der Islam Moses und Christus als frühere Propheten anerkennt, und ihren Kultus erlaubt, so muß den Anhängern dieser Religionen die Möglichkeit gegeben werden, ihre religiösen Pflichten zu erfüllen. Aus diesem Grunde sind nicht nur den Christen und Juden die Individualrechte auf Leben, Freiheit und Eigentum zuerkannt. Es sind auch der christlichen und jüdischen Gemeinschaft, als Ganzem, eine gewisse Autonomie im Bereiche des Familienrechts sowie die Freiheit des Gebrauchs der Sprache, der Ausübung des Kultus, des Unterrichts und der Wohlfahrtspflege oktroyiert worden.

Neben diesen so sehr liberalen Bestimmungen, kennt das muhamme-

<sup>11)</sup> »Mais quant à la conception première de l'idée, à l'énonciation première de la formule, on la retrouve en des temps et des lieux beaucoup plus reculés, où vous serez peut-être surpris de les voir naître.« V. Séances et travaux de l'Académie Diplomatique Internationale, Mars 1930, p. 16 et Revue de Droit International, année 1930, n° 13, p. 100, Les droits de l'homme et l'Islam.

danische Recht, das *Scheriât*, aber auch eine Reihe anderer Regeln, die in der grellsten und schroffsten Weise gegen das Prinzip der bürgerlichen *Gleichheit* verstoßen. So können z. B. Muhammedaner wohl Christinnen oder Jüdinnen heiraten, nicht aber Christen oder Juden-Muhammedanerinnen; die Nicht-Muhammedaner allein zahlen die Kopfsteuer; das Zeugnis des Nicht-Muhammedaners vor Gericht ist dem Zeugnis des Muhammedaners gegenüber minderwertig; die Wehrpflicht ist für die Nicht-Muhammedaner durch eine besondere Steuer ersetzt u. a. m. Außerdem waren die »Ungläubigen auch vielen äußeren Erniedrigungen ausgesetzt: so mußten sie eine sie von den Muhammedanern unterscheidende Kleidung tragen; sie durften nicht zu Pferde steigen, konnten keine höheren Häuser als die muhammedanischen bauen; auch durften sie weder die Kirchenglocken läuten noch das Kreuz öffentlich zur Schau tragen.

Graf Ostroróg, der diese Widersprüche sehr wohl kennt und aufzählt, erklärt dieselben durch den *Hochmut* (*orgueil*) des Islams. Der reine Islam, sagt er, war sehr tolerant, aber auch ausnehmend hochmütig (*hautain*); er betrachtete sich nicht nur als Glauben, sondern als die *Aristokratie der Menschheit*, die Ritterschaft Gottes auf Erden, dazu berufen, immerwährend für die Verherrlichung seines Namens zu kämpfen. Schon ein bekannter Vers des Korans erklärt, daß Allah den Ungläubigen nicht den Vorrang vor den Gläubigen lassen werde. Und so forderten die muhammedanischen Eroberer von ihren christlichen Untertanen, nicht die Bekehrung zum Islam, sondern *Unterwerfung* und *Steuerzahlung*. Im übrigen konnten sie nach ihren Gebräuchen leben, denen der Islam mit einer »verächtlichen Gleichgültigkeit« (*indifférence dédaigneuse*) gegenüberstand.

Was diese letztere Meinung des Grafen Ostroróg betrifft, so bin ich mit ihm vollkommen einverstanden. In allen meinen der Türkei gewidmeten Schriften habe ich darauf hingewiesen, daß die Muhammedaner die Assimilation der *Rayás* niemals gewünscht haben, da dieselbe nur die Steuerkraft des Reiches vermindert hätte. Ich habe auch hervorgehoben, daß die den Nicht-Muhammedanern gewährten sehr weitgehenden Privilegien nicht auf der Anerkennung ihrer Gleichheit mit den Muhammedanern beruhten, sondern auf der Erkenntnis der Unmöglichkeit, die Christen und Juden in allen Beziehungen dem durch und durch mit der Theologie verquickten Scheriat zu unterwerfen<sup>12)</sup>.

Graf Ostroróg gibt selbst zu, daß die Minoritäten im Islam keine *Gleichheit* besitzen. Eine solche Theorie der Menschenrechte ohne Gleichheit ist aber meines Erachtens auf sehr schwankendem Boden

<sup>12)</sup> Vgl. z. B. mein Buch: *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, Paris 1926, p. 3. Ferner meinen Kursus: *La protection des minorités im Recueil de l'académie de Droit International*, I Band, 1923.

gebaut, und die Geschichte der muhammedanischen Staaten und insbesondere der Türkei hat zur Genüge gezeigt, daß auf einer solchen Grundlage kein Rechtsstaat entstehen kann. Das ottomanische Reich, das die muhammedanische Minderheiten-Theorie verwirklicht und den Minderheiten zwar weitgehende Privilegien, aber keine wirkliche bürgerliche Gleichheit zuerkannt hat, ist keineswegs zu einem Hort der Menschenrechte geworden. Im Gegenteil, es ist in eine, insbesondere gegen die Christen gerichtete, Despotie ausgeartet, die eine stete Intervention der Mächte zugunsten der bedrückten Minderheiten ausgelöst hat. Graf Ostorórg, der die von dem Scheriat gezeitigten historischen Früchte sehr richtig zu würdigen weiß<sup>13)</sup>, möchte trotzdem der arabisch-muhammedanischen Theorie den Vorrang der Erkennung der Menschenrechte zuerkennen. Seines Erachtens hat der Islam zuerst *eine Theorie der Menschenrechte* aufgestellt. Das ist richtig. Aus der eigenen lichtvollen Darstellung des Grafen Ostorórg geht aber auch hervor, daß *diese Theorie*, ganz abgesehen von ihren Ausartungen, keine *wirkliche Theorie der Menschenrechte*, sondern nur eine höchst aristokratische Doktrin der *Rechte der Muhammedaner*, nebst einigen, manchmal wirklich sehr großen, den Nicht-Muhammedanern zugeworfenen Rechtsbrocken ist.

Vergleichen wir nun diese muhammedanische Theorie mit dem XIV. Amendment der Konstitution der Vereinigten Staaten von Nordamerika, das da sagt: »Kein Staat darf irgend eine Person ohne rechtliche Prozedur ihres Lebens, ihrer Freiheit und ihres Eigentums berauben, und kein Staat darf irgend einer Person im Bereich seiner Jurisdiktion den gleichen Schutz der Gesetze verweigern.« Und erinnern wir uns zugleich an eines der schönsten Urteile des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten, demzufolge das XIV. Amendment in der Rechtssphäre der Vereinigten Staaten »sich auf jegliche Person ohne Unterschied der Rasse, der Farbe oder der Nationalität« bezieht und »der gleiche Schutz der Gesetze die Bürgerschaft eines Schutzes gleicher Gesetze ist«.

Ich resumiere: Es muß zugegeben werden, daß wir im Islam einen hochinteressanten und ziemlich entwickelten *Ansatz* einer Theorie der Menschenrechte finden. *Die wahren Menschenrechte sind aber meines Erachtens nicht im Islam, sondern in der Christenheit entstanden.*

## II.

### Der internationale Schutz der Menschenrechte.

#### I. *Der internationale Schutz der Menschenrechte im Westen.*

Wenn wir nun den Boden des innerstaatlichen Rechts verlassen,

<sup>13)</sup> Er sagt sogar sehr ironisch: »En réalité, la solution musulmane du problème des minorités se montre à l'épreuve tout ce qu'une telle solution pratiquement ne doit pas être.«

und an die Betrachtung der auf *internationalem* Wege durchgesetzten Anerkennung der Menschenrechte herantreten, — so finden wir gleichfalls als erstes der geschützten Güter — die *Glaubensfreiheit*. Einige Jahre nach dem westfälischen Frieden, im Jahre 1655, setzt die Intervention Cromwells bei Mazarin ein zugunsten der verfolgten Waadtländer. — Rußland, Preußen, England, Dänemark und Schweden sind im Laufe des XVIII. Jahrhunderts des öfteren zugunsten der orthodoxen oder protestantischen Untertanen Polens eingeschritten. Andererseits haben verschiedene Friedensverträge des XVII. und XVIII. Jahrhunderts die religiöse Freiheit für die *abgetretenen Landesteile* stipuliert <sup>14)</sup>.

Während der französischen Revolution ist das Prinzip der absoluten Souveränität des Staates, nicht nur von den Schöpfern der neuen Weltordnung, sondern auch von den Anhängern des alten Regime in sehr ungelinder Weise angetastet worden. Einerseits erklärten die gegen Frankreich koalisierten Mächte in der *Pilnitzer Konvention* (27. August 1791) und im Manifeste des Herzogs von *Braunschweig* den die Menschenrechte betreffenden Grundsätzen der Revolution offene Fehde. Andererseits verhiessen die Dekrete der Nationalversammlung und des Konvents ihren Beistand allen Völkern, die sich gegen die legitimen Regierungen auflehnen würden (Dekrete vom 20. April und 19. November 1792). Der *Wiener Kongreß* besiegelte auf geraume Zeit den Triumph der Legitimität. Die Sieger hielten es aber doch für nötig, in mehreren Fällen die Souveränität zugunsten der religiösen Freiheit zu beschränken. So verbürgt Artikel 8 des Vertrages vom 31. Mai 1815 betreffend die Vereinigung Belgiens mit Holland, geschlossen zwischen Holland, England, Rußland, Preußen und Österreich, einen gleichmäßigen Schutz aller Konfessionen und die Zulassung aller Bürger, ohne Unterschied der Konfession, zu den öffentlichen Ämtern. Die *Wiener Schlußakte* <sup>15)</sup> garantiert die Freiheit der katholischen Religion in den von Sardinien an Genf abgetretenen Ländern. Ferner erklärt Art. 16 der Akte über die *Bundesverfassung Deutschlands* vom 8. Juni 1815, daß der Unterschied der christlichen Konfessionen in den Ländern und Territorien des Bundes keinen Unterschied im Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte nach sich ziehe. Derselbe Artikel sieht auch eine Verbesserung der rechtlichen Lage der Juden im Bereich des Bundes vor.

2. *Der internationale Schutz der Menschenrechte im Nahen Orient* (die sogenannte *Intervention d'humanité*).

Die Intervention der Großmächte im Ottomanischen Reich wird

<sup>14)</sup> So der Vertrag von Oliva zwischen Schweden, Polen und Rußland (1660); die Verträge von Nymwegen (1674) und Ryswick (1697) zwischen Frankreich und Holland; die Zessionsverträge von 1773 und 1793, die Polen von Rußland, Preußen und Österreich aufgezwungen wurden.

<sup>15)</sup> Paragr. 9 des Art. 3 des Protokolls vom 29. März 1815, annexe 12 à l'acte final.

sehr verschieden beurteilt. Die *Türkei* und ihre Anwälte behaupten, die Intervention habe immer und ausschließlich den egoistischen Interessen der Intervenienten gedient. So hat während der Lausanner Konferenz der erste türkische Bevollmächtigte Ismet Pascha in einer sehr langen Rede zu beweisen versucht, der Schutz der Minderheiten habe den Mächten bloß als willkommener Vorwand für ihre Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Türkei gedient, ja daß es diese Mächte *selbst* gewesen seien, die die Christen zur Erhebung gegen die Regierung angetrieben und in ihnen den Willen zur Lostrennung von der Türkei genährt hätten <sup>16</sup>).

Andere dagegen sehen in der Aktion der Mächte in der Türkei ein selbstloses Einschreiten im Namen der Menschlichkeit, eine »*Intervention d'humanité*«.

Auf Grund eingehender Studien und langjähriger persönlicher Beobachtung, glaube ich diese historische Frage in folgender Weise beantworten zu müssen <sup>17</sup>).

Was war in Wirklichkeit der innere Zustand des osmanischen Reiches?

Seit seiner Gründung kann es nicht anders als eine *theokratische Despotie* charakterisiert werden. Der Sultan, der zugleich Kalif war, war wohl durch das muhammedanische religiöse Gesetz begrenzt und konnte auch, im Falle er ihm zuwiderhandelte, durch einen Erlaß (ein *Fetwa*) des Hauptes der Geistlichkeit, des Scheik-ul Islam, abgesetzt werden. Doch wurden diese *Fetwas* gewöhnlich bloß unter dem Drucke der, allerdings sehr häufigen, Palastrevolutionen erlassen, bei denen die Janitscharen eine große Rolle spielten. Und andererseits hat die theoretische Unterordnung des Kalifen unter das muhammedanische Gesetz die türkischen Sultane niemals daran gehindert, ihre Untertanen despotisch zu regieren. Ganz besonders traurig gestaltete sich die Lage der Nicht-Muhammedaner, der *Rajah* (Vieh). Zwar war nach der Eroberung Konstantinopels den nicht-muhammedanischen Elementen nicht nur das Leben gelassen worden: es wurden auch ihre geistlichen Behörden, die Patriarchate, anerkannt und denselben gewisse Privilegien verliehen, die in der Freiheit des Kultus, des Schulwesens und der Rechtsprechung in Sachen des persönlichen Statuts ihren wesentlichen Ausdruck fanden. Doch entstammte diese Verleihung nicht so sehr einem Triebe der Türken, sich an das Scheriat zu halten, als der von ihnen klar erkannten *Staats-*

<sup>16</sup>) Procès-Verbal No 13 de la première Commission de la Conférence de Lausanne, séance du 12 Décembre 1922, Livre jaune français t. I p. 154—164. Vgl. meine Analyse der Rede Ismet Paschas in meinem Buche *La Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien*, S. 274—287.

<sup>17</sup>) Siehe mein Buch *La Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien*, S. 1—32.

*raison*. Denn bei der gänzlichen Unfähigkeit der Eroberer im Gebiete des Handels, der Industrie und der Gewerbe, konnten die christlichen Elemente dem Reiche großen Nutzen bringen. Und andererseits wünschten die Türken die *Assimilierung* der Besiegten schon deshalb nicht, weil die Nicht-Muhammedaner nach dem religiösen Gesetz (dem Scheriat) einer besonderen *Kopfsteuer* unterworfen waren und daher die Einnahmen des Staates erheblich vergrößerten. Dementsprechend gewährte man ihnen einige Privilegien auf dem nationalen und religiösen Gebiete. Andererseits bestand, wie wir schon gesehen haben, nach dem Scheriat keine allgemeine Rechtsgleichheit zwischen Muhammedanern und Nicht-Muhammedanern. Und in der Praxis wurden diese minderwertigen türkischen Bürger — die Christen — die Opfer einer entsetzlichen Ausbeutungspolitik seitens der türkischen Administration. Man kann wohl zugeben, daß die aus reinen Opportunitätsgründen von den Türken geduldeten Patriarchate es den verschiedenen christlichen Nationalitäten erlaubt haben, ihr *Nationalgefühl* bis zum Tage der Befreiung vom türkischen Joche zu bewahren. Dagegen hat das osmanische Reich die *Menschenrechte* seiner christlichen Untertanen *nicht* anerkannt, und ist schließlich daran zu Grunde gegangen.

Es haben freilich im XIX. Jahrhundert die Sultane Abdul-Medjid und Abdul-Aziz es versucht, eine neue Ära der Reformen, das *Tanzimat*, einzuleiten. Im Jahre 1839 erließ Sultan Abdul-Medjid einen *Hatti Cherif*, der große Reformen verhieß, die aber niemals ausgeführt wurden. Desgleichen blieb auch der berühmte *Hatti Humayun* von 1856, von dem die Mächte in Art. 9 des Pariser Vertrages Kenntnis genommen haben, bloß auf dem Papiere. Der Sultan Abdul Hamid, der *rote* Sultan traurigen Angedenkens, suchte nach der bosnischen Krise und den Bulgarengreueln von 1876 der Kontrolle der Mächte durch die Proklamation einer *Konstitution* zu entgehen. Doch schaffte er sie gleich nach dem russisch-türkischen Kriege von 1877 wieder ab, und sein Regime in den ihm von dem Berliner Verträge belassenen Ländern kann nicht anders als ein Regime des *Terrors* bezeichnet werden. Bekanntlich sind die Armenier Massaker von 1894—1896 von ihm selbst angeordnet worden.

Was nun die im Jahre 1908 zur Herrschaft gelangten *Jungtürken* betrifft, so kann ich, und zwar aus eigener Anschauung, nur feststellen, daß sie nach einer kurzen liberalen Periode von einigen Monaten, zu den zwei Grundpfeilern des ottomanischen Staates — dem *Despotismus* und dem *Islamismus* — noch einen dritten, den *türkischen Nationalismus* hinzugefügt haben. Denn ihre Tyrannei erstreckte sich nicht nur auf die Christen, sondern auf alle Nicht-Türken — Araber, Albanesen, Kurden, Tscherkessen.

So ist der *reaktionäre* Gang der inneren Entwicklung des otto-

manischen Staates — von der Eroberung Konstantinopels an bis zum Weltkriege — nicht zu leugnen. Die Gründer des Reiches hatten die Rayas (das Vieh) wohl zur *Ausbeutung*, doch nicht zur *Ausrottung* bestimmt. Die Lage der Christen hat sich aber im Laufe der Jahrhunderte immer verschlimmert. In ihrem Ganzen ist die Geschichte des *Ottomanischen vielstämmigen* Reiches ein bald langsamer, bald beschleunigter Aufstieg zum Ideal einer durch Eisen und Feuer *einstämmig gewordenen Türkei*.

Welcher Art war nun die *Einwirkung* der Großmächte auf die Türkei, ihre *Intervention* zu Gunsten der bedrückten Christen? Diente sie egoistischen oder humanitären Interessen?

Hier muß man drei große Perioden unterscheiden.

Die *erste* ist die Periode der *russischen* Intervention, die mit dem Frieden von Kutschuk Kainardji beginnt (1774) und mit dem Pariser Frieden von 1856 endet. Sie hat die *Grundlage* der Befreiung Rumäniens, Serbiens und Bulgariens vom türkischen Joche geschaffen. Doch hat schon in dieser ersten Periode Rußland gelegentlich *zusammen mit Frankreich und England* interveniert und auf diese Weise, im Jahre 1830, Griechenland die Freiheit gebracht. Seit dem Pariser Frieden von 1856 ist nun diese kollektive Intervention durch die Praxis der sechs Großmächte zu einem wahren *lokalen Gewohnheitsrecht* im nahen Orient erhoben worden.

Im Gegensatz zu der berühmten Rede Ismet Paschas auf der Lausanner Konferenz, erlaube ich mir zu behaupten, daß dieses kollektive *Einschreiten der Mächte im Interesse der bedrückten Menschenrechte stattgefunden hat*. Ich will natürlich nicht leugnen, daß Rußland in der ersten Periode, und späterhin die anderen Großmächte, sehr oft in der Türkei im *eigenen politischen Interesse interveniert haben*. Jedesmal aber, wenn sie sich zu *gemeinsamer* Aktion zusammenschlossen, war solche auf ein humanitäres Ziel — die Verbesserung der Lage der Christen gerichtet. Die Türkei brachte es eben durch ihr unmenschliches Regierungssystem immer wieder fertig, die schroff auseinandergelassenen politischen Gegensätze der Großmächte ihr gegenüber auf eine Zeitlang zu versöhnen. So sehen wir z. B. gleich nach dem Krimkriege die Westmächte, zusammen mit dem gestrigen Gegner Rußland, dem türkischen Bundesgenossen innere Reformen aufdrängen; und man braucht nur die Protokolle der Konstantinopeler und Londoner Konferenzen von 1876 und 1877 zu studieren, um sich darüber klar zu werden, daß die Mächte nicht die Aufteilung der Türkei, sondern vielmehr ihre Genesung durch *Reformen* anstrebten.

Überhaupt muß man feststellen, daß die kollektive Intervention der Mächte der Türkei gegenüber in steigender Reihe dreierlei *Methoden* angewandt hat: *Reformen, Autonomie* und *Abtrennung vom Reich*. Die

Hohe Pforte hat auf diese Methoden in folgender Weise reagiert. Inwiefern es sich um *allgemeine*, auf das ganze Reich sich erstrecken sollende, Reformvorschläge gehandelt hat, hat die Pforte solche sehr gelassen aufgenommen, da sie sich des höchst ungefährlichen Charakters solcher prinzipiellen Erklärungen, wie z. B. des Hatti-Humayun von 1856, sehr wohl bewußt war. Wenn es sich dagegen um für eine *besondere* Provinz bestimmte Reformvorschläge der Mächte handelte, wurde ihnen von der Pforte, auch nach der erzwungenen offiziellen Annahme, in der Praxis der hartnäckigste Widerstand entgegengesetzt. Diese Nichtausführung der Reformen hat ausnahmslos in den betreffenden Provinzen verzweifelte Aufstände und die blutige Unterdrückung derselben durch die Türkei ausgelöst. Die darauf ansetzende kollektive Intervention hat dann zuerst die *Autonomie* und schließlich die völlige *Lostrennung* von der Türkei zur Folge gehabt. Und niemals hat die Türkei aus dem Verlust einer Provinz die Lehre gezogen, in den ihr verbleibenden Ländern wirkliche Reformen einzuführen. Bis zu seinem Ende hat das osmanische Reich gegen alle Verbesserungen seines Verwaltungssystems angekämpft. Und so ist das prophetische Wort des russischen Kanzlers Gortschakoff zur Wahrheit geworden: »*Autonomie oder Anatomie!*«

Schließlich muß ich aber leider feststellen, daß diese kollektive Humanitätsintervention im Anfang des XX. Jahrhunderts sehr viel an ihrer Bedeutung eingebüßt hat. Die *dritte Periode* der Intervention ist durch die eingetretene Spaltung der Mächte in zwei feindliche Lager gekennzeichnet, eine Spaltung, die im Orient, wie überall, viel Unheil angestiftet hat. Die Freundschaft des Dreibundes mit der Türkei hat ihn des öfteren gehindert, an den Kollektivinterventionen teilzunehmen, unter anderem auch an den Reformvorschlägen für Armenien im Jahre 1895. *Faktisch* ist die Kollektivintervention schon vor dem Weltkriege in die Brüche gegangen. Der Vertrag von *Sèvres* (1920) hat sie zwar wieder belebt; man kann ihn sogar als den Höhepunkt der Intervention betrachten; denn durch diesen Vertrag ist die Verletzung der Menschen- und Völkerrechte seitens der Türkei mit den schärfsten Sanktionen geahndet worden: Lostrennung von einigen Gebieten, Autonomie für andere. Doch ist der Vertrag von *Sèvres* der Türkei bloß von den Entente-Mächten auferlegt worden. Und drei Jahre später haben dieselben Mächte im Frieden von Lausanne der neugeborenen Kemalistischen Türkei ein Zeugnis der moralischen und politischen Reife erteilt, das scheinbar jedem weiteren Einschreiten der Mächte den Boden entreißt.

Wenn man nun die kollektive Intervention der Großmächte in der Türkei in ihrem ganzen historischen Umfange betrachtet, so erscheint es unmöglich, zu behaupten, daß sie von *rein* egoistischen politischen Interessen getragen war. Das sich auf ungeheure Flächen erstreckende türkische Regime ist jederzeit eine latente Gefahr für die zivilisierte

Welt gewesen. Wir wissen wohl, daß es auch in dieser zivilisierten Welt nicht immer friedlich ausgesehen hat. Wir vergessen auch nicht, daß im Laufe der Geschichte eine Großmacht nach der anderen sich mit der Türkei zu verständigen gesucht, und mit ihr Bündnisse gegen andere Mächte geschlossen haben. Die von Zeit zu Zeit ausbrechenden inneren Krisen der Türkei haben aber immer wieder den Zusammenschluß *aller* Mächte gegen die Türkei herbeigeführt. Die Geschichte liefert uns hier einen höchst wichtigen Beleg dafür, daß die innere Lage eines Staates für die Gesamtheit *nicht* gleichgültig ist. Ein einzelner Staat, sei es die Türkei, oder heutzutage das Sowjetreich, *kann sich nicht auf die Dauer auf einem Kulturniveau behaupten, das zu tief unter dem Niveau der anderen Länder steht.* Das Verwaltungssystem der Türkei ist deswegen bis zum Weltkriege von den höher stehenden Mächten bekämpft worden. Trotz aller politischen Interessenkämpfe, trotz allem internationalen Macchiavelismus, hat immer wieder eine Intervention angesetzt, wenn das Abweichen der Türkei vom ethischen Minimum der zivilisierten Mächte zu sehr fühlbar wurde, wenn der Rythmus der Bedrückung oder Ausrottung zu sehr beschleunigt wurde. Wenn also die kollektive Intervention der Mächte von einem egoistischen Interesse getragen war, so war dieses Interesse mit dem Ziel identisch, für ganz Europa und hiermit für die ganze Welt gefährlichen, ansteckenden Verhältnissen ein Ende zu bereiten. Ein *solcher Egoismus* kann der kollektiven Intervention der Mächte zugeschrieben werden. Wir können sie aber auch getrost, trotz Ismet Pascha, eine »Intervention im Namen der Menschlichkeit« — eine »Intervention d'Humanité« nennen.

Es muß auch hervorgehoben werden, daß diese Intervention der Großmächte sich nicht auf die Türkei beschränkt hat, sondern auch auf alle sich von ihr loslösenden Länder. Die bekannten Bestimmungen des Berliner Vertrages vom Jahre 1878 legen Montenegro, Serbien und Rumänien (Art. 27, 35, 44) dieselben Pflichten in bezug auf die Glaubensfreiheit und die Gleichheit aller Untertanen ohne Unterschied der Konfessionen auf, die für die Türkei aufgestellt werden (Art. 62).

## Zweiter Teil.

### Das geltende Menschenrecht.

Ich wende mich jetzt zur Darstellung des auf der Versailler Friedenskonferenz entstandenen Menschenrechtes.

#### I.

Die Minderheitenverträge von 1919 und 1920.

1. Das Problem der Menschenrechte trat der Konferenz zum ersten Male in der Form des Schutzes der *Minderheiten* entgegen. Nach den

verschiedenen Völkerbundentwürfen des Präsidenten Wilson, sollte der Völkerbund von allen *neuen Staaten* sowohl die Wahrung der religiösen Freiheit, wie auch die Gleichheit in der Behandlung der Mehrheit und der nationalen und religiösen Minderheiten ausbedingen. Die im Hotel Crillon tagende Völkerbundkommission beschränkte den internationalen Schutz auf die religiöse Freiheit, dehnte ihn dagegen auf *alle* vertragsschließende Teile aus. Dieser Artikel 21 des Projekts<sup>18)</sup> wurde aber von der Kommission bei der *zweiten Lesung* (Sitzung vom 13. Februar 1919) fallen gelassen. Es bleibt immerhin wichtig, dieses, wenn auch flüchtige, Auftauchen der Idee einer *allgemeinen* Garantie der Glaubensfreiheit festzuhalten.

2. Die von der Crillon-Kommission zurückgewiesene Regelung des Minderheitenschutzes kam nun natürlicherweise vor die am 1. Mai 1919 geschaffene »Kommission der Neustaaten und des Minderheitenschutzes«. Die Verhandlungen in dieser Kommission hatten aber keineswegs einen *allgemeinen*, sich auf alle Staaten erstreckenden, Vertrag im Auge, sondern betrafen bloß die Garantie der Rechte der Minderheiten in gewissen Ländern Ost- und Zentraleuropas.

Die Regierungen einiger dieser Staaten erblickten in einer solchen einseitigen Auferlegung von völkerrechtlichen Pflichten eine Verletzung ihrer nationalen Einheit und eine Beschränkung ihrer Souveränität und versuchten sich ihr zu widersetzen. Dieser Widerstand zeigte sich mit besonders großer Schärfe auf der Plenarsitzung der Konferenz am 31. Mai 1919. Paderewski (Polen) und Bratiano (Rumänien) protestierten gegen die von ihnen als *ungerecht* bezeichnete Aufstellung von Pflichten, denen *nicht alle* Mitglieder des Völkerbundes unterworfen würden; Trumbitsch (Jugoslawien) und Kramarz (Tschechoslowakei) suchten wenigstens einige Abänderungen zu erzielen. Präsident Wilson hielt bei dieser Gelegenheit eine große Rede, in der er die Haltung der verbündeten und assoziierten Mächte mit der Notwendigkeit den Weltfrieden zu sichern begründete; nach der Meinung des Präsidenten wäre dieser Frieden gefährdet, wenn den von den Verbündeten gewährten und durch ihre Macht garantierten *Gebietsabtretungen* gegenüber nicht ein Gegengewicht durch den *Schutz der Minderheiten* in den abgetretenen Ländern geschaffen würde.

Die Regierungen der Neustaaten ließen sich aber durch diese Rede nicht bekehren und so mußte die Kommission die Verträge ohne ihren

<sup>18)</sup> »Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion, dont la pratique n'est pas incompatible avec l'ordre public et les moeurs et que dans leur juridiction respective, nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite du bonheur, en raison de son adhésion à une telle croyance, religion ou opinion« (V. David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, vol. II, p. 307, comp. p. 486).

Beistand ausarbeiten. Erst späterhin gelang es einigen der Neustaaten — Polen, der Tschechoslowakei und Griechenland — in einem gewissen Maße auf die Fassung der sie betreffenden Verträge einzuwirken.

Am 24. Juni 1919 übersandte Clemenceau, im Namen des Obersten Rates, dem Herrn Paderewski den endgültigen Text des polnischen Vertrages, der das Vorbild für alle nachfolgende Minderheitenverträge wurde. Das Begleitschreiben Clemenceaus an Paderewski ist der klassische Kommentar dieser Verträge.

Man ersieht aus diesem Briefe, daß es drei große Erwägungen gewesen sind, die die Hauptmächte bestimmt haben, die Neustaaten zur Anerkennung der Minderheitenrechte zu verpflichten.

1. Erstens, stellt Herr Clemenceau, mit besonderer Bezugnahme auf den Berliner Vertrag vom Jahre 1878, fest, daß sich im Bereich des europäischen öffentlichen Rechts eine Gewohnheit gebildet hat, der gemäß die Großmächte ihre Anerkennung von neuen oder vergrößerten Staaten der von diesen übernommenen Verpflichtung unterordnen, bestimmte Regierungsmethoden zu befolgen. (»pratiquer certains principes de gouvernement déterminés«.)<sup>19)</sup>

2. Da die Sicherheit der Neustaaten zu großem Teile von der Macht abhängt, welche dem Völkerbund von den Großmächten zur Verfügung gestellt wird, so halten sich diese Mächte verpflichtet, den Bevölkerungen dieser Staaten die ihnen unentbehrlichen »wesentlichen Schutzrechte« (droits essentiels de protection) zu verbürgen.

3. Die Gründung des Völkerbundes hat den Vorteil mit sich gebracht, daß die Garantie der angeführten Bestimmungen nicht mehr auf der Intervention der Großmächte beruht — welche letztere immer dem Verdacht ausgesetzt ist, politische Ziele zu verfolgen — sondern dem Völkerbunde selbst übertragen ist.

Der Vertrag der alliierten und assoziierten Hauptmächte mit Polen wurde am 28. Juni 1919 unterzeichnet. Nur sehr langsam und widerstrebend haben die anderen Staaten ihre Opposition aufgegeben. Und heutzutage erstreckt sich das Geltungsgebiet des internationalen Schutzes der Minderheiten auf folgende Staaten, die entweder durch die Verträge oder durch vor dem Völkerbunde abgegebene Deklarationen gebunden sind: *Albanien, Österreich, Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien, Jugoslawien*, die *Tschechoslowakei* und die *Türkei*.

Das auf diese Weise entstandene Recht muß als ein *internationales Sonderrecht* bezeichnet werden — ein zwar im Vergleiche mit der Vorkriegszeit sehr erweitertes — aber dennoch ein Sonderrecht. Noch letztthin hat der Bericht des (am 7. März 1919) behufs Studiums der Minderheitenfrage vom Völkerbundsrate eingesetzten Komitees (be-

<sup>19)</sup> Ich zitiere nach Journal Officiel de la Société des Nations, supplément spécial, No. 73, p. 44.

stehend aus den Herren Adatci, Sir Austen Chamberlain und Quinones de Leòn) diesen sonderrechtlichen Charakter des Minderheitenrechts durch die folgenden bedeutsamen Worte gekennzeichnet:

»... Die Verfasser der Verträge haben keineswegs die Absicht gehabt, Grundsätze für die Regierung (*principes de gouvernement*) mit universell verbindlichem Charakter aufzustellen. Sie haben niemals die Möglichkeit erwägt, oder zu erwägen behauptet, das allgemeine Prinzip der religiösen Toleranz auf alle Staaten der Welt auszudehnen; dergleichen haben die Verfasser auch hinsichtlich der Regierung der auf dem Territorium oder in den Kolonien der verschiedenen Staaten befindlichen Fremdvölker, keinerlei allgemeine Grundsätze mit universeller Anwendung aufgestellt... Die Konferenz hatte sich mit einer gewissen Anzahl von Problemen rein lokalen Charakters zu befassen, die nur in gewissen besonderen Regionen Europas existierten, die aber angesichts der damaligen politischen Situation, ernst und unaufschiebbar waren und nicht beiseite gelassen werden konnten.«<sup>20)</sup>

3. Hat nun also die Friedenskonferenz sich darauf beschränkt, den Minderheiten bloß auf dem Territorium gewisser Staaten internationalen Schutz zu gewähren, so bedeutet sie doch in einer *anderen Richtung* einen *ungeheuren Fortschritt*, der ihr Werk weit über dasjenige des Berliner Vertrags erhebt. Die Konferenz hat den von ihr verheißenen Schutz nicht auf die Minderheiten beschränkt. Die sogenannten *Minderheitenverträge* enthalten, in Wirklichkeit, eine Anerkennung von gewissen *Menschenrechten*, in der dreifachen Form der Rechte der *Einwohner*, *Staatsangehörigen* oder *Glieder einer Minderheit*. Erstens ist der Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit, sowie das Recht auf freie Ausübung jedes Bekenntnisses allen *Einwohnern* der durch die Verträge gebundenen Staaten gewährt. Zweitens verkünden die Verträge die bürgerliche und politische Gleichheit aller *Staatsangehörigen*. Endlich werden den *Angehörigen der Minderheiten* eine Reihe von Rechten *insbesondere* zugesichert, nämlich der freie Gebrauch einer beliebigen Sprache, das Recht Wohlfahrts-, religiöse oder soziale Einrichtungen, sowie Schulen zu errichten und zu leiten, Erleichterungen auf dem Gebiete des öffentlichen Unterrichts u. a. m.

<sup>20)</sup> «Les auteurs des traités n'ont nullement eu l'intention d'énoncer les principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle. Ils n'ont jamais considéré ni prétendu considérer la possibilité d'appliquer à tous les Etats du monde le principe général de la tolérance religieuse, ils n'ont pas non plus établi de principes généraux d'une application universelle, en ce qui concerne le gouvernement des peuples étrangers qui pourraient être compris dans le territoire ou les possessions coloniales des divers Etats... La Conférence avait à s'occuper d'un certain nombre de problèmes d'un caractère purement local, qui se posaient seulement dans certaines régions particulières de l'Europe mais qui, d'autre part, en raison de la situation politique du moment, étaient graves, urgents et ne pouvaient être négligés.»

Freilich unterscheidet sich der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte von dem Schutze der Minderheiten durch ein höchst wichtiges Merkmal. Es folgt zwar aus dem Art. 1 der Verträge, daß alle drei Kategorien als »Grundgesetze« anzuerkennen sind, »mit der Wirkung, daß kein Gesetz, keine Verordnung und keine amtliche Handlung im Gegensatz oder Widerspruch zu ihnen stehen, und daß kein Gesetz, keine Verordnung und keine amtliche Handlung gegen sie Geltung beanspruchen darf.« Einwohner-, Bürger- und Minderheitenrechte bilden also gewissermaßen den *Inhalt* einer *internationalen* Verfassung und sind im selben Grade für die nationalen Stellen unantastbar. Dennoch besteht ein *wesentlicher Unterschied* zwischen den beiden ersten Kategorien und der dritten: denn laut dem letzten Artikel der Verträge (Art. 12 des polnischen Vertrages) sind bloß die die *Minderheiten* betreffenden Artikel zu »Verpflichtungen von internationalem Interesse« erklärt und »unter die Garantie des Völkerbundes gestellt«. Mit anderen Worten, der völkerrechtliche Schutz der Minderheiten beruht auf einer internationalen Vereinbarung, die den Charakter einer *lex perfecta* trägt; dagegen genießen die Einwohner und Staatsbürger bloß den Schutz einer internationalen *lex imperfecta*.

Abgesehen aber von diesem Unterschied in den *Sanktionen* kann man behaupten, daß die Minderheitenverträge ein die Souveränität zu Gunsten des Individuums beschränkendes wirkliches *Menschenrecht* (*droit humain*) gegründet haben, oder mit anderen Worten, daß die Minderheitenverträge in gewissen Ländern ein der Willkür der Staaten entzogenes juristisches Gemeingut der Menschheit geschaffen haben.

## II.

Die Forderung eines allgemeinen Minderheitenrechts seitens der durch die Verträge gebundenen Staaten.

Ich habe schon oben hervorgehoben, daß der Sondercharakter dieses neuen Menschenrechts, gleich bei seiner Entstehung, als eine *diminutio capitis* von den Staaten empfunden worden ist, denen die daraus entspringenden Pflichten einseitig auferlegt wurden. Und erklärlicherweise hat sich diese Empfindung insbesondere gegen die unter *internationale Garantie* gestellten Bedingungen über die Minderheiten gerichtet. Die daraus sich ergebende Bitternis ist sehr intensiv im Jahre 1922, während der dritten Völkerbundversammlung zum Ausdruck gekommen: die Vertreter Jugoslawiens, Rumäniens und der Tschechoslowakei haben kategorisch erklärt, ihre Regierungen würden nicht die geringsten neuen Verpflichtungen den Minderheiten gegenüber eingehen, solange dieselben nicht auf *alle* Mitglieder des Völkerbundes ausgedehnt wären. Derselbe Geist hat auch die erst später in den Völkerbund aufgenommenen

Staaten, *Estland* und *Lettland* dazu getrieben, gegen die Forderungen des Völkerbundes Stellung zu nehmen, die auf die Abgabe von mit den Minderheitenverträgen identischen *Erklärungen* hinausgingen. Auch hat sich der Rat damit begnügen müssen, von den Verfassungen dieser Länder, wie auch von der *finnländischen* Konstitution, bloß *Kenntnis zu nehmen* (prendre acte)<sup>21)</sup>. Es muß dabei bemerkt werden, daß der Widerstand der baltischen Staaten keineswegs dem Wunsche entsprungen ist, einer internationalen Garantie auszuweichen: Estland und Lettland haben im Prinzip ihre Zustimmung zu dieser Garantie gegeben, aber dieselbe von der Verallgemeinerung (généralisation) des neuen Rechts abhängig gemacht.

Der Völkerbund scheint übrigens den heiklen Charakter der Lage sehr früh erkannt zu haben. Denn schon am 21. September 1922 hat die dritte Bundesversammlung eine Resolution angenommen in welcher der *Hoffnung* Ausdruck gegeben wird, »daß die dem Völkerbunde gegenüber hinsichtlich der Minderheiten durch keinerlei rechtliche Verpflichtungen gebundenen Staaten bei der Behandlung ihrer völkischen (de race), religiösen und sprachlichen Minderheiten, *wenigstens* denselben Grad der Gerechtigkeit und Duldsamkeit beobachten würden, der von den Verträgen gefordert wird und der stetigen Handlungsweise des Rates entspricht.« Diese sehr unbestimmt gehaltene Deklaration befriedigte aber die durch die Minderheitenverträge gebundenen Staaten keineswegs. Auf der *sechsten Bundesversammlung* (am 14. September 1925) brachte *Litauen* den Vorschlag ein, eine *allgemeine Konvention* über die Rechte und Pflichten der Staaten in bezug auf die Minderheiten zwischen allen Mitgliedern des Völkerbundes zu schließen. »Eine moralische Einheit (unité morale) zwischen den Mitgliedern des Völkerbundes, erklärte der litauische Vertreter, Herr Galvanauskas, ist nicht möglich, solange die Souveränität der Einen durch ein höheres Interesse beschränkt ist, während die Aktion der Anderen diese Schranke nicht kennt.« Dieser Vorschlag wurde von *Polen* und *Rumänien* unterstützt, stieß dagegen auf einen heftigen Widerstand seitens einiger durch keine Verträge gebundenen Staaten, namentlich Frankreichs, Englands, Italiens, Belgiens. Als Hauptgrund ihrer Opposition führten diese Staaten die Erwägung an, die Verallgemeinerung des Minderheitenrechts würde in allen Staaten, die keine Minderheiten besitzen, Strömungen zur Bildung *künstlicher* Minoritäten hervorrufen, welche letztere den Schutz des Völkerbundes in Anspruch nehmen könnten; und so könnte die vorgeschlagene Ausdehnung des Minderheitenrechts nicht zur Befriedung, sondern zu neuen Zwisten führen. Andererseits ist behauptet worden, ein allgemeiner Minderheitenvertrag sei bedeutungslos für die

<sup>21)</sup> Diese Verfassungen entsprechen übrigens dem Geiste der Minderheitenverträge und sind manchmal sogar liberaler.

*amerikanischen* Staaten, in denen die fremdländischen Einwanderer mit der Hauptmasse sich auf natürlichem Wege assimilieren und wo es also keine der Garantie des Völkerbundes benötigende Minoritäten gäbe <sup>22)</sup>).

4. Der von Litauen eingebrachte Vorschlag ist sehr nützlich gewesen. Er hat der Welt den Sondercharakter des Minderheitenrechts anschaulich vor die Augen geführt. Er hat gezeigt, daß die Mächte, die dieses Recht geschaffen und auf deren Macht die Garantie des Völkerbundes beruht, sich kategorisch weigern, diesem Recht den *universalen* Charakter zu verleihen. Und der bekannte Bericht des vom Völkerbund am 7. März 1929 eingesetzten Komitees, hat diese Gewißheit wenn möglich, noch bekräftigt.

### III.

Das Problem der Existenz eines positiven internationalen Menschenrechts.

Es gibt also heutzutage bloß ein *lokales*, durch Sanktionengeschütztes, positives internationales *Minderheitenrecht*. Es bleibt aber die Frage offen, ob es nicht schon ein, zwar nicht auf Sanktionen gestütztes, aber doch auf Verträgen oder Gewohnheit beruhendes, *allgemeines positives Menschenrecht* gibt?

Um diese Frage mit einiger Sicherheit beantworten zu können, ist es vor allem notwendig, sich darüber klar zu werden, ob die bei der Schaffung des neuen Völkerrechts so sehr maßgebenden alliierten und assoziierten Hauptmächte diesem *Menschenrecht* — im Gegensatz zum Minderheitenrecht — universelle Geltung zuerkennen? Mit anderen Worten, ob sie den Neustaaten die Befolgung allgemeingültiger, von ihnen selbst längst anerkannter, juristischer (nicht bloß moralischer) Grundsätze bloß aus Vorsicht *ausdrücklich* auferlegt haben, oder aber auch hier reines Lokalrecht schaffen wollten?

Die Lösung dieses Problems könnte man auf *zweierlei* Wegen erstreben. Der *erste* würde zunächst zur Feststellung der Behandlung führen, welche die Hauptmächte den Menschenrechten auf ihrem eigenen Gebiete angedeihen lassen. Darauf antworten scheinbar 1. die Texte der verschiedenen Verfassungen, welche die Menschen und Bürgerrechte garantieren, 2. die oben angeführte Resolution der Völkerbundversammlung vom 21. September 1922, — an der die Hauptmächte, mit Ausnahme Amerikas, teilgenommen haben, und die der Hoffnung Raum verleiht, die durch keinerlei Verträge gebundenen Mächte würden dennoch die Bestimmungen derselben beobachten. Man sieht aber sofort, daß der Völkerbund von den Verfassungen der Hauptmächte *nicht Kenntnis genommen*

<sup>22)</sup> Rapport de M. de Mello-Franco au Conseil de la Société des Nations du 9 décembre 1925, J. O. de la Société des Nations, février 1926, p. 141.

hat, wie es mit den Konstitutionen Estlands und Lettlands der Fall gewesen ist. Diese Verfassungen haben also bloß vom innerstaatlichen Standpunkt aus einen rechtlichen Charakter; dagegen enthalten sie keine juristische Verpflichtung der Hauptmächte gegenüber der Völkergemeinschaft, höchstens eine moralische. Desgleichen kann aus der in der Resolution vom 21. September 1922 ausgesprochene »Hoffnung« keine rechtliche Pflicht der durch die Verträge nicht gebundenen Mächte gefolgert werden, — sondern wiederum bloß eine moralische Pflicht. Auf diesem Wege können wir uns also über das *Rechtsgefühl* der Hauptmächte hinsichtlich der Menschenrechte *nicht* orientieren.

Es bleibt also nur der *zweite* Weg übrig — die Untersuchung der Haltung, welche die alliierten und assoziierten Hauptmächte hinsichtlich der Menschenrechte den Staaten gegenüber beobachtet haben, welche die Verträge von 1919 und 1920 nicht gezeichnet haben.

In dieser Richtung nun hat uns die Geschichte schon drei sehr wichtige Fingerzeige erteilt. Die *Sowjet-Union*, sowie die *jungtürkische Regierung* und die *mexikanische Regierung* haben sich bekanntlich — um gelinde zu sprechen — an den Menschenrechten in einem bisher selten erreichten Grade vergangen. Die Untersuchung der Haltung der Hauptmächte diesen drei Regierungen gegenüber wird uns daher in die Lage setzen, einen etwas tieferen Einblick in das »Rechtsgewissen« der Verfasser der Minderheitenverträge von 1919—1920 zu gewinnen.

#### A. Die Haltung der Hauptmächte der Sowjetrepublik gegenüber.

Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken ist eine politische *anationale* Organisation, die als der Keim einer kommunistischen Internationale bezeichnet werden kann, jedenfalls aber — auch wenn sie als *Staat* angesehen werden sollte, — eine vom *ehemaligen Russischen Staate ganz verschiedene Neubildung* ist. Trotzdem haben es die Hauptmächte für möglich befunden, diese *Neubildung* anzuerkennen, ohne von ihr die Anerkennung der Menschenrechte zu verlangen, obwohl diese Pflicht, wie wir gesehen, von den besagten Mächten einer ganzen Reihe von *neuen*, im Weltkrieg geborenen Staaten auferlegt worden ist. Ich habe natürlich hier nicht die Möglichkeit, mich in eine allgemeine Kritik der heute herrschenden Theorie und Praxis der Anerkennung der neuen Staaten und Regierungen einzulassen. Ich will hier nur auf die höchst interessante Zuspitzung der herrschenden Praxis hinweisen; denn niemals wohl ist die vollständige Belanglosigkeit des inneren Regime für die Anerkennung eines neuen Staates oder einer neuen Regierung, schroffer und — ich möchte sagen — *unmenschlicher* behauptet worden, als bei der Anerkennung der Sowjet-Regierung.

Ich nehme hier *nur* auf die Haltung der verbündeten und assoziierten Hauptmächte Bezug, weil die anderen Regierungen, die, wie z. B. Deutschland, *auch* die Sowjets anerkannt haben, den Schutz der Menschenrechte bisher noch nicht zu einem ausdrücklichen Satz eines, wenn auch lokalen, *Völkerrechts* erhoben haben.

Bekanntlich haben die Hauptmächte den Bolschewismus während seiner Anfänge eine Zeitlang bekämpft; doch löste sich ihre gemeinsame Front ziemlich schnell auf. Es war die englische Regierung, die zuerst mit den Sowjets in Verhandlungen trat. Am 7. Juni 1920 hielt Herr Lloyd George im englischen Unterhause eine bedeutsame Rede, in welcher er sich sehr energisch gegen die sogenannte »neue Doktrin« wandte, eine Doktrin, die den Handel mit denjenigen Nationen verbieten wolle, deren Regierungsmethoden beanstandet wären. Der englische Premier-Minister brachte dabei in Erinnerung, daß Großbritannien seinerzeit Beziehungen zur zaristischen Regierung und zu derjenigen Abdul-Hamids unterhalten, ja sogar mit *Kannibalen* Handel getrieben habe. Mr. Lloyd George zog daraus die Folgerung, daß die von den Bolschewiki verübten Grausamkeiten durchaus kein Hindernis für Handelsbeziehungen zwischen England und der Moskauer Regierung abgeben könnten. Auch wurde bald darauf (16. März 1921) der Handelsvertrag Sir Robert Horne — Krassin geschlossen, ein Vertrag der nicht die geringste Bestimmung zu Gunsten der unter das Joch der Sowjets gebeugten russischen Bürger enthält. Dieser Vertrag von 1921 zog, nach den im Parlament abgegebenen Erklärungen Lloyd Georges, eine *de facto* Anerkennung der Sowjetregierung mit sich. (Der Text des Vertrages in *The Times* vom 17. März 1921.)

Am 1. Februar 1924 gewährte die englische *Arbeiterregierung* der Sowjetregierung die Anerkennung *de jure*, ohne daran irgend welche Bedingungen zu knüpfen. Eine englisch-bolschewistische Konferenz arbeitete darauf zwei Verträge aus, betreffend die Regelung der Forderungen der britischen Inhaber der russischen Anleihen sowie die Vergütung für die Verstaatlichung der britischen Unternehmen in Rußland. Die Verträge untersagen jeder Partei die Propaganda gegen die andere. Es fehlt in ihnen jegliche Bestimmung über den Schutz der Menschenrechte in Rußland.

Die Arbeiterregierung wurde bald darauf gestürzt und die ans Ruder gekommene konservative Regierung legte die beiden Verträge dem Parlament nicht vor. Dagegen blieb die Anerkennung *de jure* der Sowjetregierung bestehen.

Im Jahre 1927 hielt es die *konservative Regierung* für angemessen, die diplomatischen Beziehungen mit Moskau abubrechen. Dieser Bruch wurde aber durch ein einziges Motiv bestimmt: nämlich durch die Wühlarbeit, welche die Sowjets in der ganzen Welt gegen die englischen

Interessen führten. Sehr belehrend ist in dieser Hinsicht die Note Sir Austen Chamberlains vom 23. Februar 1927 an den Geschäftsträger der Sowjets in London. In dieser Note erklärt der englische Außenminister, daß die englische Regierung weder an den inneren Angelegenheiten Rußlands, noch an seiner Regierungsform interessiert sei; sie fordere von der Moskauer Regierung lediglich die Enthaltung von jeglicher Einmischung in rein britische Interessen und desgleichen von gegen britische Untertanen gerichteten Handlungen oder Propaganda <sup>23)</sup>.

Am 5. November 1929 unterbreitete die wiederum ans Ruder gelangte Arbeiterregierung dem Unterhause eine Motion, in der die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Moskau befürwortet wurde, und zwar auf Grund eines bereits mit einem Sowjetdelegierten ausgearbeiteten Protokolls. Dieses Protokoll stipulierte für den Tag, an dem die beiderseitigen Botschafter ihre Beglaubigungsbriefe austauschen würden, die Erneuerung der Klausel des früheren Vertrages, welche einem jeden Teile die Propaganda gegen den anderen untersagte. Während der Debatten bezog sich der Außenminister Mr. Henderson besonders auf die Bedürfnisse des britischen Handels und auf die allgemeine Notwendigkeit, einer verworrenen und für den Frieden bedrohlichen Situation ein Ende zu bereiten. Der liberale Führer Lloyd George sprach sich im selben Sinne aus. Der Chef der konservativen Partei, Mr. Baldwin, beanstandete die Motion, weil die schwebenden Fragen (Schulden, Wiedergutmachung) nicht vor der Wiederaufnahme der Beziehungen erledigt würden und weil er nicht das geringste Vertrauen zu dem Versprechen der Sowjets, ihre Propaganda aufzugeben, hätte. Doch zog, ganz im Einklang mit der früheren Haltung Englands, kein einziger der Wortführer der Parteien das innere russische Regime in Betracht. Schließlich wurde die Motion Hendersons angenommen. Und so muß man feststellen, daß die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen England und den Sowjets, wie früher ihre Unterbrechung, ohne jegliche Rücksicht auf humanitäre Momente vor sich gegangen ist.

Desgleichen haben auch die *französischen* Regierungen niemals den Schutz der Menschenrechte im Bereich des früheren russischen Reiches als eine eventuelle Bedingung der Anerkennung der Sowjetregierung in Betracht gezogen. So formulierte Ministerpräsident Poincaré, am 9. April 1924 im französischen Senat drei Bedingungen, »deren vorhergehende Annahme durch die Moskauer Regierung es Frankreich erlauben würde, mit dieser in normale Beziehungen (*rappports réguliers*) zu treten«. Diese Bedingungen bestanden in der Anerkennung der Schulden der ehemaligen russischen Regierung seitens der Sowjets, der Wiederauf-

<sup>23)</sup> Cmd. 2895 Russia N° 3 (1927), A Selection of Papers Dealing with the Relations between H. M. Government and the Soviet Government, 1921—1927.

nahme des russischen Staatsanleihendienstes, der Entschädigung der an ihrem Eigentum geschädigten französischen Bürger; und schließlich in der Verpflichtung der Sowjets, sich jeglicher Einmischung in die innere Politik Frankreichs zu enthalten. Nichts mehr. Herr Poincaré erklärte ausdrücklich, daß das gegenwärtige Regime Rußlands Frankreich ebenso wenig angehe, wie das Regime Italiens oder Spaniens <sup>24)</sup>.

Das nächstfolgende französische Kabinett des Herrn Herriot gewährte der Sowjetregierung die Anerkennung *de jure*, wobei sie ausdrücklich die Rechte der französischen Bürger reservierte, aber nicht die geringste Klausel hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte in Rußland aufstellte. Im Gegenteil, das Telegramm des Herrn Herriot vom 28. Oktober 1924 an Rykow und Tschitscherin erklärt die Nicht-Intervention in die inneren Angelegenheiten zur *Regel* in den beiderseitigen Beziehungen zwischen Frankreich und der Sowjet-Union.

Von dem selben Gedankengange geht augenscheinlich der Vertrag vom 20. März 1924 zwischen den *Sowjets* und *Italien* aus. Derselbe erkennt »die Macht eines jeden der vertragschließenden Staaten als die einzige gesetzmäßige und souveräne im respektiven Lande an, mit allen Folgerungen, die sich hieraus für die andere Partei nach dem Völkerrecht und den internationalen Gewohnheiten ergeben«. Und auch im Verträge vom 20. Januar 1925 zwischen den *Sowjets* und *Japan* sucht man vergeblich nach dem kleinsten Vorbehalte, der gegen den Mißbrauch der Souveränität seitens der Sowjets ihren Untertanen gegenüber gerichtet wäre.

Die Regierung der *Vereinigten Staaten von Nord-Amerika* hat bis jetzt die Sowjetregierung weder *de jure* noch *de facto* anerkannt. Sie hat bloß ihren Bürgern die Erlaubnis erteilt, mit dem »russischen Volke« Handel zu treiben. Leider steht aber diese ablehnende Haltung in keinerlei Verbindung mit dem inneren Regime Rußlands.

Freilich brandmarkt die weltberühmte Note des Staatssekretärs Bainbridge Colby an den italienischen Botschafter Baron Avezzana, vom 10. August 1920, in den schärfsten Ausdrücken die »grausame Bedrückung (savage oppression)« des russischen Volkes durch eine bolschewistische Minorität und konstatiert die Unmöglichkeit für die Vereinigten Staaten mit der Sowjetregierung in Beziehungen zu treten, die »unter befreundeten Regierungen üblich sind«. Doch ist diese Unmöglichkeit nicht mit dem Regierungssystem der Union begründet, sondern mit der von den Sowjets offen verkündeten Mißachtung der internationalen Verträge sowie mit ihrer auf eine Weltrevolution gerichteten Außenpolitik.

Auch in der Folge hat die Regierung der Vereinigten Staaten ihren

<sup>24)</sup> Journal Officiel de la République Française du 10 avril 1924, no. 60, p. 671—672.

Eintritt in Verhandlungen mit den Sowjets von folgenden Bedingungen abhängig gemacht: das Aufgeben der kommunistischen Umsturz-Propaganda in den Vereinigten Staaten, die Anerkennung der Schulden und die Zurückgabe der konfiszierten Güter <sup>25)</sup>. Da nun die Moskauer Regierung in keinem dieser drei Punkte der amerikanischen Regierung entgegengekommen ist, so hat diese letztere den Sowjets ihre Anerkennung nicht gewährt. Wenn aber auch zu gleicher Zeit die amerikanischen Staatsmänner die Tyrannei der Sowjets sehr oft und öffentlich angegriffen und gebrandmarkt haben, so bleibt es doch wahr, daß die Verletzung der Menschenrechte in Rußland keinen entscheidenden Einfluß auf die offizielle amerikanische Politik den Diktatoren des Kremls gegenüber ausgeübt hat <sup>26)</sup>.

Diese Haltung der Hauptmächte der Sowjetunion gegenüber ist natürlich mit ihrer Politik den Minderheiten gegenüber unvereinbar. Sie steht auch in grellem Widerspruch zu ihrer früheren auch in *Rußland* geübten Politik — nämlich der Regierung des Admirals Kolttschak gegenüber. Bekanntlich hat die Note der alliierten Mächte an den Admiral Kolttschak vom 26. Mai 1919 die Regierung des Admirals unter einer Reihe von *Bedingungen* anerkannt. Und einer dieser Punkte forderte »die Bürgschaft dafür, daß diejenigen, denen sie (die Verbündeten) zu helfen gewillt sind, die Absicht haben, die bürgerliche und religiöse Freiheit für alle russischen Staatsangehörigen einzuführen und daß sie keinerlei Versuche machen werden, um das von der Revolution vernichtete Regime wieder einzuführen« <sup>27)</sup>. Der Admiral Kolttschak hat denn auch ein solches Versprechen abgegeben. Und so sieht man, daß die alliierten Mächte es für möglich gehalten haben, dem *antibolschewistischen* Rußland gegenüber ihre Anerkennung von der Garantie gewisser Menschen- und Bürgerrechte abhängig zu machen. Und andererseits, wie wir gesehen haben, ist dem *bolschewistischen* Rußland gegenüber davon niemals die Rede gewesen.

Die Haltung der Hauptmächte der Sowjetunion gegenüber ist auch auf kollektivem Wege zum Ausdruck gekommen, und zwar auf den im Jahre 1922 in *Cannes* und *Genua* abgehaltenen Konferenzen. Der erste Punkt der im Januar 1922 in *Cannes* angenommenen Resolution erklärt ausdrücklich, daß »die Nationen nicht das Recht in Anspruch nehmen können, einander die Grundsätze zu diktieren, nach denen sie im Inneren ihre Ordnung des Eigentums, ihre Ökonomie

<sup>25)</sup> S. Antwort des Staatssekretärs Hughes an Tschitscherin vom 16. Dezember 1923.

<sup>26)</sup> Über die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Sowjets vgl. die amerikanische Publikation »Information Service« von der »Foreign Policy Association« herausgegeben, IV. Band, S. 477 ff. (Febr.—März 1929), Artikel von Vera A. Micheles.

<sup>27)</sup> »l'assurance que ceux qu'elles sont disposées à assister entendent établir la liberté civile et religieuse pour tous les ressortissants russes et ne feront aucune tentative pour réintroduire le régime que la révolution a détruit.«

und ihre Regierung einrichten sollen«. Und am 10. April 1922, auf der *Genueser* Konferenz, hat Tschitscherin ausdrücklich von diesem Punkte des Beschlusses von Cannes Kenntnis genommen. So sieht man auch hier deutlich, daß das von den Hauptmächten aufgestellte Rechtssystem — sobald es sich nicht um Minderheitenmächte handelt — auch nicht die geringste Forderung einer Achtung der Menschenrechte enthält.

#### B. Die Verfolgung der katholischen Kirche in Mexiko.

Die Verfolgung der katholischen Kirche in Mexiko während der letzten Jahre hat gleichfalls keine besondere Teilnahme bei den Mächten hervorgerufen, die als Hüter der Menschen- und Minderheitenrechte in Zentral- und Osteuropa auftreten. Und doch haben diese Glaubensverfolgungen die katholische Kirche gezwungen, dem öffentlichen Gottesdienst zu entsagen. Und doch haben Massenverhaftungen und Hinrichtungen von Priestern und Gläubigen stattgefunden. Und doch hat der Papst Pius IX. im Jahre 1927 einen Aufruf an alle zivilisierten Völker, ohne Unterschied des Glaubens, gerichtet, in dem er feststellt, daß »die Katholiken in Mexiko heuer ärgere Verfolgungen auszustehen hätten, als sie jemals der Geschichte bekannt gewesen«<sup>28)</sup>.

Von dem Hintergrunde dieser Neutralität den empörendsten Verletzungen der Menschenrechte gegenüber sieht man einzig und allein die *persönliche* Aktion des amerikanischen Botschafters in Mexiko, Dwight Morrow, sich abheben. Diese persönliche Aktion hat nach dem glücklichen Ausgang einer anderen, höchst offiziellen Intervention der Washingtoner Regierung angesetzt, welche letztere zur Wahrung der durch die mexikanische Gesetzgebung über das Erdöl verletzten Interessen der amerikanischen Staatsbürger eingeschritten war. Nach Erledigung dieser Angelegenheit zur Zufriedenheit der amerikanischen Regierung benutzte der Botschafter die Entspannung, um zwischen der mexikanischen Regierung und dem Heiligen Stuhle als persönlicher Vermittler in der religiösen Frage aufzutreten.

Die sehr geschickte Vermittlung des Herrn Dwight Morrow ist auch von Erfolg gekrönt gewesen und hat zu einem Kompromiß geführt, der es der Kirche ermöglicht hat, den öffentlichen Gottesdienst wieder aufzunehmen. Der apostolische Delegierte in Mexiko hat den Bemühungen des amerikanischen Botschafters um den Frieden zwischen

<sup>28)</sup> Lechartier im »Correspondant« vom 25. Juni 1928. Über die mexikanischen Gesetze von 1926 und 1927, die die systematische Verfolgung der katholischen Kirche legalisiert haben, vgl. Prof. A. Verdross (Das neue Reich, II. Jahrgang, Nr. 9, 1. Dezember 1928) und Dr. R. A. Métall in der Zeitschrift für öffentliches Recht, VIII, Heft 2, 1929 und in Friedenswarte, März 1929, Heft III.

der mexikanischen Regierung und der katholischen Kirche öffentlich seinen größten Dank gezollt <sup>29)</sup>).

Die diskrete und erfolgreiche Vermittlung des Mr. Dwight Morrow verdient natürlich die größte Anerkennung. Vom allgemeinen Standpunkte muß aber festgestellt werden, daß diese persönliche Vermittlung in keiner Weise mit der Aktion zu vergleichen ist, die der Völkerbundrat auf Grund der Minderheitenverträge zum Schutze einer bedrückten religiösen Minorität entwickeln muß. Auch hat es allen Anschein, daß die Vermittlung des Herrn Dwight Morrow von den Vertretern der anderen Hauptmächte nicht unterstützt worden ist. Wenigstens hat nichts darüber verlautet. Und so kann man auch anlässlich des mexikanischen Falles feststellen, daß Verletzungen von Menschenrechten das Rechtsgefühl der Hauptmächte nur dann berühren, wenn sie in Zentral- oder Osteuropa stattfinden. Die Minderheitenverträge sind nun einmal partikulares Recht, nicht mehr.

### C. Die Haltung der Hauptmächte angesichts der armenischen Massaker.

Bekanntlich hat gleich im Beginne des Weltkrieges die *jungtürkische Regierung* den Moment für günstig erachtet, um sich endgültig der lähmenden Fesseln der Humanitätsintervention der Großmächte zu entledigen, und zwar nach den schon von Abdul-Hamid erprobten, radikalen Methoden. Besagte Mächte hatten gerade vor dem Weltkriege die Türkei zur Annahme eines Reformplanes für Armenien genötigt und es erschien den Türken sehr verlockend, diese Reformen, mit einem Schlage, auch für die Zukunft gegenstandslos zu machen. Und so hat die jungtürkische Regierung im Jahre 1915 ungefähr eine Million armenischer Untertanen der Türkei *deportiert* und während dieser Deportation entweder abschlachten oder durch Hunger, Durst, Krankheiten und Mißhandlungen umkommen lassen. Dieses Verbrechen gegen die ganze Menschheit ist in seiner ganzen Ungeheuerlichkeit sowohl durch das in englischen und schweizerischen Publikationen veröffentlichte Zeugnis von Neutralen, wie auch durch die im Jahre 1919 von Dr. Lepsius herausgegebene *Sammlung diplomatischer Aktenstücke des Deutschen Auswärtigen Amtes* erhärtet.

Die Haltung Deutschlands in der armenischen Frage <sup>30)</sup> während des Weltkrieges ist hauptsächlich auf das bekannte Telegramm des

<sup>29)</sup> S. Luga n, La lutte religieuse au Mexique et la pacification im «Correspondant» vom 25. September 1929. Über die Erdölfrage Benjamin H. Williams, *Economic Foreign Policy of the United States*, New York, 1929, pp. 110—128.

<sup>30)</sup> Vgl. meinen Aufsatz: Das armenische Problem im Lichte des Völker- und Menschenrechtes im Hefte Nr. 15 der Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel.

deutschen Botschafters in Konstantinopel Freiherr von Wangenheim vom 31. Mai 1915 an das Auswärtige Amt zurückzuführen. Der Botschafter teilt mit, daß die türkische Regierung »zur Eindämmung der armenischen Spionage und um neuen armenischen Massenerhebungen vorzubeugen« beabsichtigt, »alle nicht ganz einwandfreien Familien« aus den armenischen Zentren nach Mesopotamien überzusiedeln und dabei »dringend bittet«, ihr »hierbei nicht in den Arm zu fallen«. Der Botschafter ist sich wohl bewußt, daß diese Maßnahmen eine große Härte für die armenische Bevölkerung bedeuten, er meint aber, daß Deutschland diese Maßnahmen »wohl in ihrer Form mildern, aber nicht grundsätzlich hindern dürfe«. Und so hat denn auch die damalige deutsche Regierung gegen die ihr angezeigte *Deportation* der Armenier keinen Protest erhoben.

Was nun diese Zustimmung der deutschen Regierung zur *Deportation* betrifft, so drängen sich hier zwei Fragen auf, zu deren objektiven Beantwortung leider auch die veröffentlichten »Diplomatischen Aktenstücke« kein genügendes Material liefern.

*Erstens* einmal die Frage, ob die Zustimmung Deutschlands zur *Deportation* wirklich durch den *Notstand* seines Bundesgenossen, also durch die damalige militärische Lage der Türkei gerechtfertigt war? Das Urteil über diese Militärnotwendigkeit muß man den Militärhistorikern überlassen. Es muß aber doch vermerkt werden, daß nach dem späteren Gesamturteil der Deutschen Botschaft und der deutschen Konsulate »keinerlei Beweise für Aufstandspläne oder Gefahr einer Volkserhebung vorlagen«<sup>31)</sup>.

*Zweitens* darf man sich wohl fragen, ob die Zulassung der *Deportation* seitens Deutschlands nicht von gewissen *Garantieforderungen* hätte begleitet werden sollen, z. B.: der Ausschließung der Frauen, Kinder und Greise von der Verbannung, der Begleitung der Transporte und der Beaufsichtigung der Konzentrationslager durch Delegierte oder Vertrauensmänner der deutschen Botschaft oder der Konsulate. Wie gesagt, können aber diese Fragen, wenigstens auf Grund des mir zugänglich gewesenem Materials, noch nicht beantwortet werden.

Wenn nun also einstweilen die Stellungnahme der Wilhelmstraße in der *Deportationsfrage* bei manchen Bedenken erwecken kann, so muß angesichts gewisser während des Krieges verbreiteter Verleumdungen mit dem höchsten Nachdruck, und zwar auf Grund *amtlicher* deutscher Veröffentlichungen, hervorgehoben werden, daß die Ausartung der *Deportation* in *Massaker* den energischen Protest der deutschen Vertreter in Konstantinopel ausgelöst hat. Freiherr von Wangenheim selbst hat, nachdem er sich davon überzeugt hatte, *was* die Türken

31) Lepsius, Deutschland und Armenien, Seite LXX.

unter Deportation verstanden, bei der Pforte die eindringlichsten Vorstellungen gegen die Greuel erhoben und den deutschen Konsuln entsprechende Instruktionen gegeben. In gleichem Sinne haben auch alle Nachfolger des Freiherrn von Wangenheim auf die Pforte einzuwirken gesucht. Nach ihren eigenen Berichten aber durchaus vergeblich.

Um nun den Charakter der türkischen »Deportation« authentisch darzustellen, erlaube ich mir aus der Fülle des deutschen Aktenmaterials einige Stellen herauszugreifen:

Konsul Kuckhoff (Bericht aus Samsun vom 4. Juli 1915): »Es handelt sich um nichts weniger, als um die Vernichtung oder gewaltsame Islamisierung eines ganzen Volkes« (Nr. 116).

Konsul Rößler (27. Juli 1915 aus Aleppo): »... Meine bisherige telegraphische und schriftliche Berichterstattung dürfte dargetan haben, daß die türkische Regierung über den Rahmen berechtigter Abwehrmaßregeln gegen tatsächliche und mögliche armenische Umtriebe weit hinausgegangen ist, vielmehr durch die Ausdehnung ihrer Anordnungen, deren Durchführung sie in der härtesten und schroffsten Weise den Behörden zur Pflicht gemacht hat, auch gegen Frauen und Kinder, bewußt den Untergang möglichst großer Teile des armenischen Volkes mit Mitteln herbeizuführen bestrebt ist, welche dem Altertum entlehnt sind, einer Regierung aber, die mit Deutschland verbündet sein will, unwürdig sind« (Nr. 120).

Der deutsche Botschafter in Konstantinopel Graf Wolff-Metternich berichtet am 10. Juli 1916: »Die türkische Regierung hat sich in der Durchführung ihres Programms: Erledigung der armenischen Frage durch die Vernichtung der armenischen Rasse, weder durch unsere Vorstellungen noch die Vorstellungen der amerikanischen Botschaft und des päpstlichen Delegaten, noch auch durch Drohungen der Entente-Mächte, am allerwenigsten aber durch die Rücksicht auf die öffentliche Meinung des Abendlandes beirren lassen...«

Wenn Deutschland während des Weltkrieges die einzige Macht gewesen ist, die in den Gang der unseligen armenischen Geschehnisse eingreifen konnte und also in gewissem Maße dafür vor der gesamten Menschheit eine wenigstens moralische Verantwortung trug, so wechselten die Rollen natürlich vollständig mit dem Ausgange des Krieges. Und zwar fordert die Haltung der alliierten und assoziierten Mächte Armenien und den Armeniern gegenüber zu nicht minder lehrreichen Vergleichen mit den in ihren Minderheitsverträgen proklamierten Grundsätzen auf, als ihre Politik in der russischen Frage.

Während des Weltkrieges haben die verantwortlichen Staatsmänner der Hauptmächte die von den Jungtürken an den Armeniern verübten Verbrechen auf das schärfste gebrandmarkt und sich feierlichst verbunden, die Überreste des armenischen Volkes vom ottomanischen

Joche zu erlösen. Und am 10. August 1920, am Tage, wo der Vertrag von Sèvres geschlossen wurde — dieser Höchstpunkt der Humanitätsintervention in der Türkei —, schien es wirklich, daß diese Versprechen erfüllt waren. Das russische Armenien war als unabhängiger Staat anerkannt und der Präsident Wilson erhielt das Mandat, die Grenzen zwischen diesem Armenien und der Türkei zu ziehen — mit anderen Worten, die Teile des türkischen Armeniens zu bestimmen, die dem neuen Staate einverleibt werden sollten. Es war aber bloß ein schöner Traum. Schon nach einigen Monaten war die kaum geborene Republik gleichzeitig von Türken und Bolschewiki angegriffen. Und als sie nun den Völkerbund um Aufnahme und um Hilfe anflehte, war es gerade die ablehnende Haltung der alliierten Hauptmächte, die diesem Gesuch den Boden entzog: diese Mächte behaupteten nämlich, Präsident Wilson hätte dem neuen Staate Armenien so weite Grenzen gezogen, daß es für den Bund sehr schwierig sein würde, diese Grenzen zu garantieren und zu schützen. Und so hat denn auch der Völkerbund das Gesuch abgewiesen und nach vielen rührenden Reden stoisch der Teilung der auf russischem Gebiete entstandenen armenischen Republik zwischen Türken und Bolschewiki zugesehen.

Die Sache der *türkischen* Armenier wurde gleichfalls allmählich aufgegeben. Die *Londoner* Konferenz vom März 1921 forderte noch die Bildung einer *nationalen armenischen Heimstätte* (foyer national arménien) an der *östlichen Grenze* der Türkei. Auf der ein Jahr später in *Paris* (März 1922) abgehaltenen Konferenz war bloß von einer armenischen Heimstätte in der Türkei die Rede, *ohne* Bestimmung ihrer geographischen Lage. Auf der *Lausanner* Konferenz (1923) haben die Alliierten, unter dem Drucke der Türkei, die Idee der autonomen Heimstätte überhaupt aufgegeben. Man findet in diesem Vertrage nicht einmal den *Namen* Armeniens oder der Armenier.

Es muß auch bemerkt werden, daß in dem dem Minderheitenschutz gewidmeten Teile des Lausanner Vertrages die Bestimmungen über die *Staatsangehörigkeit* fehlen, die man in allen Minderheitenverträgen findet. Die türkische Regierung hat diesen Umstand benutzt, um die dem Blutbad entronnenen und ins Ausland geflüchteten Armenier aus dem türkischen Staatsverbände auszuschließen und darauf alle ihre Güter zu konfiszieren, wobei sie zugleich dem Völkerbund die Zuständigkeit in Sachen dieser Konfiskation abspricht, da die Armenier nunmehr keine nationale Minderheit bilden. Was aber die Lage der Überbleibsel der Armenier in der Türkei selbst betrifft, so ist sie so trostlos, daß in den letzten Monaten ein großer Teil nach Syrien ausgewandert ist. Beiläufig hat vor kurzem (September 1930) der türkische Justizminister Mahmud Essad die den Minoritäten in der Türkei zukommende Stellung in folgender von der *Agence d'Anatolie* mitgeteilten

drastischen Weise charakterisiert: »Ich wollte, daß Freund und Feind, daß Berg und Tal es wüßten: *hier* ist der Türke der Herr! Nicht-Türken haben in der Türkei bloß das Recht, Diener und Sklaven zu sein.«

Andererseits sind es dieselben Hauptmächte gewesen, die nach dem Kriege dem Prinzip der Nationalität in so vielen Fällen zum Triumphe verholfen haben, Polen und die Tschechoslowakei, Jugoslawien und Groß-Rumänien gegründet und auch die Syrier und Araber dem türkischen Joche entzogen haben. Die Haltung der alliierten Hauptmächte Armenien gegenüber kann also daher nicht auf prinzipielle Gründe zurückgeführt werden. Sie muß vielmehr, wie ich es an anderer Stelle <sup>32)</sup> nachzuweisen versucht habe, auf große Kriegsmüdigkeit und dann auf verschiedene politische und taktische Fehler zurückgeführt werden.

*Erstens* hatten die siegreichen Alliierten durch den Waffenstillstand von Mudros vom 30. Oktober 1918 gerade Armenien unter der türkischen Okkupation gelassen, und somit Mustapha Kemal die Möglichkeit gegeben, auf *armenischem Boden*, in Erzerum und Sivas, das *Banner der neuen Türkei zu entfalten*. *Zweitens* ist dann auf der Lausanner Konferenz die Haltung der Alliierten durch die Besorgnis beeinflußt worden, daß ein zu starker Druck auf das Kalifat eine gefährliche Bewegung in ihren muhammedanischen Besitzungen auslösen könnte: eine auf falscher Rechnung beruhende Besorgnis — denn bekanntlich hat Mustapha Kemal, nachdem er den Kalifattrumpf ausgespielt und gewonnen, das Kalifat durch eine radikale Republik ersetzt, ohne daß sich die übrige muhammedanische Welt darüber besonders aufgeregt hätte.

Nun muß es zugegeben werden, daß die Siegermächte diese ihre politischen und taktischen Fehler vor allem selbst gebüßt haben und ihrem Friedensbedürfnisse sehr große eigene Interessen geopfert haben — z. B. den juristischen und ökonomischen Kapitulationen entsagt haben. Dies alles scheint meines Erachtens aber nicht die vollständige Ausschaltung der armenischen Frage aus dem Lausanner Vertrage zu rechtfertigen. Die Mächte konnten sich vielleicht auf den Notstand berufen, um ihren Verzicht auf jeglichen neuen *Krieg* zu begründen. Sie haben aber auch von jedem anderweitigen Druck auf die Türkei, z. B. von der, nach Art. 17 der Völkerbundsatzung, auch einem *Nichtmitgliede* des Bundes gegenüber anwendbaren *Blockade*, Abstand genommen. Die Mächte haben also nicht einmal den *Versuch* unternommen, ihr den Armeniern gegebenes Versprechen zu lösen.

Übrigens haben die verbündeten Hauptmächte mit dankens-

<sup>32)</sup> S. mein Buch: *La Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien* 1926, Paris.

wertem Freimute ihre Verantwortlichkeit den Armeniern gegenüber *selbst* zugegeben. Während der Lausanner Konferenz hat Lord Curzon die armenische Frage als »einen der größten Skandale der Welt« charakterisiert. Eine noch viel bedeutsamere Erklärung ist in einem im Jahre 1924 in der »The Times« erschienenen Briefe enthalten, den die früheren Premier-Minister Mr. Asquith und Stanley Baldwin an den damaligen Premier Ramsay Macdonald gerichtet haben. Es handelte sich hier um das bekannte Projekt Nansens, einen kleinen Teil der geflüchteten Armenier nach Sowjetarmenien überzusiedeln, zu welchem Zwecke Nansen die Regierungen um finanzielle Hilfe angegangen hatte. In ihrem Briefe sprechen sich nun Asquith und Baldwin zugunsten dieser finanziellen Unterstützung des Planes Nansens aus, indem sie ausdrücklich erklären, daß die Armenier ein moralisches Recht auf Kompensationen hätten, da die ihnen gegebenen Versprechen *nicht gehalten worden seien*. Nansen hat Auszüge aus diesem Briefe in der Sitzung der VI. Bundesversammlung vom 12. September verlesen, und niemand hat sich erhoben, um gegen seine Erklärungen Protest zu erheben. Übrigens ist sogar dieses bescheidene Ansiedlungsprojekt Nansens *nicht* ausgeführt worden, und auf der VIII. Bundesversammlung (12. September 1927) konnte dieser edle Menschenfreund bloß mit Bitterkeit feststellen, das *nichts, absolut gar nichts* getan worden sei, um die den Armeniern gemachten Verheißungen zu erfüllen. Und doch hatte schon auf der Tribüne der III. Versammlung ein anderer Mann mit Weltruf, der frühere schweizerische Bundespräsident, Herr Motta, folgenden Ausspruch getan: »Die armenische Frage nicht zu lösen, wäre ohne Übertreibung eine Besudelung, eine Schande für die menschliche Gesellschaft« 33).

#### D. Schlußfolgerungen.

Was für Schlüsse kann man nun aus der armenischen Tragödie sowie aus der Haltung der Hauptmächte den Sowjets und Mexiko gegenüber in bezug auf das geltende positive Menschenrecht ziehen?

Es ist unstreitbar, daß in allen diesen drei Fällen die verbündeten Hauptmächte die von ihnen in den Minderheitenverträgen anderen Staaten vorgeschriebene Achtung der Menschenrechte selbst nicht durchgesetzt haben. Die Rücksicht auf die Menschenrechte haben sie der Rücksicht auf politische Erwägungen, auf die berühmten eigenen *vitalen Interessen* untergeordnet. Doch muß man dieser Feststellung sogleich eine andere beifügen. In allen drei Fällen erscheint die Politik der Hauptmächte keineswegs als eine feste und zielbewußte. Im Gegenteil, sie ist voller Widersprüche und Unsicherheit. In der *armenischen*

33) »Ne pas résoudre enfin la question de l'Arménie serait, sans exagération, une souillure, une honte pour la société humaine.«

Frage tadelt und richtet diese Politik sich selbst mit einer noch nie dagewesenen Freimütigkeit. Die *russische* Politik der Mächte ist überhaupt ein fortwährendes Hin- und Herschwanken. In der *mexikanischen* Frage sucht wenigstens *eine* Macht den Menschenrechten — wenn auch *privatissime* und verschämt (persönliche Aktion des Botschafters) — zur Anerkennung zu verhelfen. So kann man also nur behaupten, daß die Hauptmächte heutzutage noch keine *allgemeine* internationale Pflicht zu der Achtung der *Menschenrechte* aufstellen und dementsprechend *prinzipiell* jedem Mitglied der Völkergemeinschaft ein Recht auf Neutralität gegenüber den Verletzungen dieser Rechte durch irgend einen durch besondere Verträge nicht gebundenen Staat zusprechen. Der Einfluß des partikularen, in den Minderheitenverträgen enthaltenen Menschenrechts macht sich aber andererseits sogar in der schwankenden Politik der Hauptmächte so stark fühlbar, daß dieses allgemeine *Recht auf Neutralität den Verbrechen an der menschlichen Persönlichkeit gegenüber* schon heute als dem Untergange geweiht erscheint.

Es wird untergehen, denn die öffentliche Meinung der ganzen Welt spricht sich mit einer immer steigenden Vehemenz für die *universelle* Geltung der Menschenrechte aus. Davon zeugt die tiefe Empörung, die sich vor wenigen Monaten aller zivilisierten Menschen bemächtigt hatte, als die Sowjetregierung einen neuen Feldzug gegen die religiöse Freiheit eröffnete. Die Presse der ganzen Welt hat diese Verfolgungen gebrandmarkt. Unzählige Versammlungen haben den Sowjets ihre Entrüstung ausgesprochen. Und in den letzten Tagen hat die neueste Welle des roten Terrors wiederum die größten Geister in Deutschland, wie auch in der übrigen Welt, zu öffentlichen Kundgebungen getrieben. . . .

Im englischen Oberhause hat der ehrwürdige Erzbischof von Canterbury am 2. April 1930, nachdem er die entsetzliche Lage Sowjetrußlands geschildert, an die Sowjetregierung einen Appell gerichtet, in dem er sie darauf aufmerksam machte, daß »die neue Welt«, die sie aufbauen wolle, keine Sicherheit, weder nach innen, noch nach außen bieten werde, wenn sie nicht die elementaren Grundsätze der Freiheit und Gerechtigkeit mit zu ihren Pfeilern zählte. Diese edlen Worte sind nicht anders, als eine Anwendung der in die Minderheitenverträge eingetragenen Prinzipien auf den Sowjetstaat. Diese Worte sind eine wirkliche Erklärung der Menschenrechte, eine friedliche Intervention der *Menschlichkeit* — im Gegensatz zu der aggressiven Intervention der *Unmenschlichkeit*, die von den Sowjets ausgeht. Sie sind eine Aufforderung, die Herrschaft des Rechts an die Stelle der auf bloßer Macht beruhenden Willkür zu setzen.

Alle diese Symptome erlauben es, die Hoffnung auszusprechen, daß wir in bezug auf die allgemeine Anerkennung der Menschenrechte



vor einer großen *Umwälzung* im internationalen Leben stehen, vor einer *Umwertung* des Verhältnisses zwischen Staat und Mensch, — zu der ich jetzt übergehe, um also vom *zukünftigen Menschenrecht* zu handeln.

### Dritter Teil.

#### Das zukünftige Menschenrecht.

##### I.

Der Kampf um ein internationales Minimum der Menschenrechte.

Der Widerstand, den die Hauptmächte einstweilen der Ausdehnung des Schutzes der Menschenrechte auf die ganze Welt entgegensetzen, findet am Stande der heutigen Wissenschaft des Völkerrechts nicht den geringsten Rückhalt.

Bekanntlich zieht sich der Kampf gegen die Allmacht des Staates auf diesem Gebiete schon durch mehrere Jahrzehnte. Das Dogma von der absoluten Souveränität des Staates ist bereits am Ende des vorigen Jahrhunderts durch die Arbeiten Krabbes, Fiores und Pillets untergraben worden. Und seit dem Weltkriege ist diese Lehre von aus allen Richtungen kommenden Geschossen so arg durchlöchert worden, daß sie sich aus ihren letzten Verschanzungen zurückzieht. Die Rechtswissenschaft ist, um mit Politis zu sprechen, aus den »Nebeln der Souveränität« hervorgetreten, welche solange »die elementarsten Wahrheiten« verfinstert haben 34). Und seitdem nähert sich die Wissenschaft, in einem fortwährend beschleunigten Rhythmus, dem Dogma des Primates des Völkerrechts gegenüber dem Staatsrecht. Die Souveränität ist bloß, wie z. B. Verdross sehr richtig bemerkt, »die besondere Kompetenz, die die Staaten auf Grund des Völkerrechts besitzen« 35).

Es scheint nun, daß für jede Epoche der Weltgeschichte ein *rechtliches Minimum* existiert, unter dessen Niveau herabzusinken es keinem Staate von der Völkergemeinschaft gestattet werden darf 36). Für unsere Epoche ist mit Bezug auf die Menschenrechte dieses juristische Minimum durch Art. 2 der Minderheitenverträge bestimmt worden. Und ganz unbewußt haben die verbündeten Hauptmächte selbst zur Stärkung des allgemeinen Schutzes dieser Rechte beigetragen. Denn alle ihre Bemühungen, die von ihnen bloß für einige Staaten aufgestellten Regeln in dem Zustande eines Partikularrechts zu erhalten, erweisen sich

34) Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 78.

35) V. Verdross, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes*, p. 35.

36) Vgl. meine Ausführungen in meinem 1917 bei Payot in Paris erschienenen Buche: *Le sort de l'Empire Ottoman*, S. 458—459.

schon heute als erfolglos. Politis sagt, mit Bezug auf die die Souveränität einschränkenden Bestimmungen der Minderheitenverträge, sehr richtig, es sei der normalen Evolution des Völkerrechts gemäß, wenn diese Beschränkungen einen immer größeren Geltungskreis erlangen<sup>37)</sup>. Und was für das Minderheitenrecht gilt, ist auch natürlich auf das Menschenrecht anwendbar.

Vom juristischen Standpunkt aus betrachtet, erscheint es in der Tat *unmöglich*, sich einer Verallgemeinerung des Schutzes der Menschenrechte zu widersetzen. Die Teilung der Staaten in *Kategorien*, von denen bloß die eine internationalen Pflichten unterworfen ist, wogegen die andere jeglicher Pflicht enthoben ist, kann nicht ewig aufrecht erhalten werden. Zu vollem Recht ist diese willkürliche Teilung von den Litauern, Polen und Rumänen auf der VI. Bundesversammlung bemängelt worden und die von den Vertretern der verbündeten Hauptmächte abgegebenen Erklärungen sind nichts weniger als überzeugend<sup>38)</sup>. Das Prinzip der Gleichheit der Staaten ist mit einer solchen Einteilung unvereinbar. Die Staaten mögen vom materiellen oder moralischen Standpunkt aus die größten Differenzen aufweisen. Trotzdem sind sie alle vor dem Völkerrecht gleich, in dem Sinne, daß aus diesem für sie dieselben Rechten und Pflichten entspringen.

Freilich muß zugegeben werden, daß auch vor dem Weltkriege die Humanitätsintervention nur einigen Staaten von »rückständiger Zivilisation« gegenüber angewendet worden ist, hauptsächlich dem Osmanischen Reiche gegenüber. Es ist auch nicht zu leugnen, daß das *Minimum der Menschenrechte*, mit dessen Verletzung die Großmächte gewöhnlich ihre Intervention motivierten, keineswegs auf vertragsmäßigem Wege bestimmt wurde, sondern seine einzige Quelle in dem subjektiven Gewissen der intervenierenden Mächte hatte. Wenn aber eine derartige Intervention keine zu großen Mißbräuche gezeitigt, sondern sich im Gegenteil als für die ganze Menschheit heilbringend erwiesen hat, indem sie das Los von Millionen von Menschen verbessert hat, so erklärt sich dieses Resultat aus dem damals sehr scharf hervortretenden Abstände zwischen den politischen Idealen und auch der Regierungspraxis der intervenierenden Mächte und den Regierungsmethoden der Staaten, in denen interveniert wurde. Die Verletzungen der Menschenrechte im Ottomanischen Reich z. B. waren so augenscheinlich, daß ihre Wertung seitens der Großmächte in dem Gewissen der gesamten zivilisierten Welt ihren Widerhall finden konnte.

Heutzutage aber erscheint es unmöglich, eine permanente Humanität

37) Politis, Le problème des limitations de la souveraineté, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1925, 6-e volume, p. 40.

38) S. darüber meine Ausführungen im Band I der Annalen der Académie Diplomatique Internationale, 1927, S. 34—36.

tätsintervention auf einer Einteilung der Nationen in zivilisierte und nichtzivilisierte zu begründen, und diese Einteilung der einen oder anderen Gruppe zu überlassen. Nach der Gründung des Völkerbundes, der eine natürliche Tendenz zur Universalität hat, kann die Menschheit nicht mehr *allgemeiner* Rechtsregeln entbehren, die mit der erforderlichen Genauigkeit die unantastbare Sphäre der Menschenrechte *für die ganze Welt* umschreiben. Es erscheint unmöglich, einen Staat oder eine Staatsgruppe, sozusagen im voraus zu disqualifizieren, indem man ihm, oder ihr, Beschränkungen der Souveränität auferlegt, die sich nicht auf die anderen Staaten erstrecken. Denn man darf nicht vergessen, daß *kein* Staat, wie groß und mächtig er auch sei (z. B. Rußland), gegen den *zeitweiligen* Übergang der Macht in die Hände von das Völker- und Menschenrecht vollständig verneinenden Elementen gesichert ist. Die Anerkennung der Menschenrechte muß daher *alle* Staaten, ohne die geringste Ausnahme, verpflichten, und der internationale Schutz dieser Rechte gegen eventuelle Verletzungen seitens eines Staates muß sich auf die ganze Welt erstrecken.

## II.

Die New Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht und das Votum der Internationalen Diplomatischen Akademie.

Einen großen Verdienst um das neue, im Werden begriffene Menschenrecht hat sich vor einem Jahre das kollektive Organ der Wissenschaft des Völkerrechts — das *Institut de Droit International* — erworben. Das Institut hat, seinen Statuten gemäß, als vornehmste Aufgabe dem »Rechtsbewußtsein der zivilisierten Welt« Ausdruck zu verleihen. Um so bedeutungsvoller ist es, daß das Institut auf seiner New Yorker Tagung am 12. Oktober 1929 fast einstimmig eine »*Erklärung der internationalen Rechte des Menschen*« angenommen hat.

Diese Erklärung steht auf dem Boden eines Projektes, das von mir in meiner Eigenschaft als Berichterstatter ausgearbeitet und von der XXII. Kommission mit einigen Änderungen angenommen worden ist <sup>39)</sup>.

### I. Inhalt.

In der Präambel zu dieser Deklaration erklärt das Institut, »daß das Rechtsbewußtsein der zivilisierten Welt es fordert, dem Individuum jeglichem Eingriff von seiten des Staates entzogene Rechte zuzu-

<sup>39)</sup> Über die Vorarbeiten des Berichterstatters und der XXII. Kommission über das Problem des Menschen- und Minderheitenrechtes siehe *Annales de l'Institut de Droit International*, années 1925, 1928 et 1929 vol. I. — Über die Diskussion auf der New Yorker Tagung siehe *Annuaire* 1929, vol. II.

erkennen«<sup>40)</sup>. Der *erste* Artikel lautet<sup>41)</sup>: »Es ist Pflicht eines jeden Staates, jedem Individuum das gleiche Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum zuzuerkennen, und auf seinem Territorium allen ohne Unterschied der Staatsangehörigkeit, des Geschlechtes, der Rasse, der Sprache oder der Religion vollen und ganzen Schutz zu gewähren.« *Artikel 2*: »Es ist Pflicht eines jeden Staates, jedem Individuum das gleiche Recht auf freie, sowohl öffentliche wie private Ausübung jedes Glaubens, jeder Religion und jedes Bekenntnisses zuzuerkennen, sofern deren Übung nicht mit der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten unvereinbar ist.« *Artikel 3*: »Es ist Pflicht eines jeden Staates, jedem Individuum das gleiche Recht auf freien Gebrauch der Sprache seiner Wahl und des Unterrichts in dieser Sprache zuzuerkennen.« *Artikel 4*: spricht dem Staate das Recht ab, aus irgend einem auf dem Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, der Nationalität oder der Religion sich stützenden Grunde, seine Angehörigen ihrer privaten oder öffentlichen Rechte zu entkleiden. *Artikel 5* bestimmt: »Die vorgesehene Gleichheit darf nicht nur dem Scheine nach bestehen, sondern muß wirklich vorhanden sein. Sie schließt jede direkte oder indirekte Umgehung aus.« Und endlich der 6. *Artikel* untersagt es dem Staate, aus anderen Gründen, als solchen, die sich aus seiner *allgemeinen* Gesetzgebung ergeben, seine Staatsangehörigkeit denen zu entziehen, die er der in den vorhergehenden Artikeln aufgestellten Garantien nicht berauben darf.

Es ist ein erfreuliches Zeichen der Zeit, daß ein anderer dem Studium der internationalen Fragen dienender Verband, die *Internationale Diplomatische Akademie*, bald nach ihrer Gründung im Jahre 1927, gleichfalls ihre Aufmerksamkeit dem Problem des Schutzes der Menschenrechte zugewendet hat. Auf Grund eines von *mir* ausgearbeiteten Memorandums hat die Akademie am 8. November 1928 eine Resolution angenommen, die mit derjenigen des Instituts für Völkerrecht im Prinzip durchaus übereinstimmt, dagegen in einer mehr allgemeinen Form gehalten ist. Sie lautet:

»In der Erwägung, daß die in den Jahren 1919 und 1920 von den alliierten und assoziierten Hauptmächten geschlossenen Minderheitenverträge eine gewisse Anzahl von Staaten zur Achtung der Rechte des Menschen und des Bürgers anhalten;

in der Erwägung, daß der durch die Minderheitenverträge bekräftigte internationale Schutz der Menschen- und Bürgerrechte dem Rechtsbewußtsein der zivilisierten Welt entspricht;

<sup>40)</sup> »que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance à l'individu de droits soustraits à toute atteinte de la part de l'Etat.

<sup>41)</sup> Ich benutze hier und im folgenden die Übersetzung von Prof. Dr. Hans Wehberg, Die Friedenswarte, Dezember 1929, S. 355.

in der Erwägung, daß folglich eine Verallgemeinerung des Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte höchst wünschenswert ist;

in der Erwägung, daß zurzeit diese Rechte folgendermaßen formuliert werden könnten:

alle Einwohner eines Staates haben das Recht auf gleichen und vollen Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit;

alle Bürger eines Staates sind gleich vor dem Gesetz und genießen dieselben bürgerlichen und politischen Rechte, ohne Unterschied der Rasse, der Sprache und der Religion;

spricht die Internationale Diplomatische Akademie den Wunsch aus, daß ein Weltvertrag unter den Auspizien des Völkerbundes geschlossen werde, um den Schutz und die Achtung der angeführten Rechte zu sichern.«

## 2. Universalität des Menschenrechts.

In der Geschichte des Völkerrechts wird ohne Zweifel die *New Yorker Deklaration* als ein Ereignis von der höchsten Bedeutung, als der Ausgangspunkt einer neuen Ära gewürdigt werden. In dem großen Streit zwischen den Anhängern der Begrenzung des internationalen Schutzes der Menschenrechte auf einige Staaten und den Verfechtern seiner Ausdehnung auf die ganze Welt hat das Institut Stellung zugunsten der letzteren genommen. Die Erklärung des Instituts ist eine feierliche Verneinung der Idee der absoluten Souveränität des Staates und zu gleicher Zeit eine Bekräftigung des Prinzips der Gleichheit aller Mitglieder der Völkergemeinschaft vor dem internationalen Rechte. Die Deklaration von New York *internationalisiert* die von den verschiedenen Verfassungen für ihre territorialen Geltungsbereiche anerkannten Grundrechte des Menschen. Im Namen des Rechtsbewußtseins unseres Zeitalters erkennt das Institut dem Individuum gewisse Rechte zu, deren Achtung jedem Staate ohne irgendwelche Ausnahme zur Pflicht gemacht wird.

Ich habe nicht die Absicht, hier in eine detaillierte juristische Analyse der einzelnen Punkte der New Yorker Erklärung einzugehen<sup>42)</sup>. Nicht beim *Inhalt* der verschiedenen vom Institut aufgestellten Kategorien der staatlichen Willkür entrissenen Menschenrechte liegt die hauptsächliche Bedeutung der Erklärung. Denn der Inhalt des hier gegebenen ethischen Minimums ist natürlich mit der Zeit dem Wechsel ausgesetzt und könnte andererseits vielleicht schon heute, in dem einen oder anderen Sinne, Änderungen zugänglich sein. Das

<sup>42)</sup> Diese Analyse ist von mir in der *Pariser Revue de Droit International*, 1930 Nr. 1, gegeben. Vgl. auch meinen Artikel in der *Revue Droit International et de Législation Comparée*, 1930, Nr. 1—2: *La généralisation de la protection internationale des droits de l'homme*.

*Unvergängliche* am Werke des Instituts, was ich noch einmal zu betonen wage, ist die Erkenntnis der *Existenz* eines vom jeweiligen Rechtsbewußtsein der Völkergemeinschaft aufgestellten *Minimums der Menschenrechte*, an dem kein Staat ungestraft oder wenigstens ungerügt rütteln darf.

### 3. Ist das Individuum Subjekt oder Objekt des Menschenrechts?

Vom rein theoretischen Standpunkte aus ist man also wohl berechtigt, den Schutz der Menschenrechte als eine juristische, nicht nur moralische Pflicht des Staates gegenüber der gesamten Menschheit zu betrachten. Umstritten ist dagegen die Frage, ob dem Individuum die *Eigenschaft* des *Subjekts* der ihm zuerkannten Menschenrechte zukommt? Mit anderen Worten, ob das Individuum das Recht besitzen muß, im Notfalle die internationale Justiz selbst in Bewegung zu setzen?

Die Antwort auf diese Frage ist natürlich in der Lösung des Problems einbegriffen, ob es neben dem Völkerrecht noch ein objektives Menschenrecht gibt oder geben wird? Meines Erachtens ist im Rahmen des Völkerrechts ein subjektives Recht des Individuums gegenüber dem Staate logisch undenkbar. Nun ringt sich aber unzweifelhaft sowohl in der Theorie wie auch in der Praxis die Ansicht durch, das Individuum als solches besitze, unabhängig von seiner Nationalität, gewisse aus seiner persönlichen Eigenschaft entspringende Rechte und Pflichten. Ich verweise hier nur auf die bekannten Beispiele aus dem Gebiete des Auslieferungsrechts, oder aus demjenigen des Kriegsrechts, wo die Untertanen der neutralen Staaten als Individuen gewisse Rechte und Pflichten gegenüber den kriegführenden Staaten, sowie die Untertanen der kriegführenden Staaten individuelle Rechte und Pflichten gegenüber der Okkupationsmacht besitzen; auf die Lage der Heimatlosen, auf diejenige der Piraten oder der Sklavenhändler u. a. m. Und in letzter Zeit liegen die *nationalen Minderheiten* in einem heißen Kampf um das Recht, den eigenen Staat vor den Völkerbundrat und den Haager Gerichtshof fordern zu können.

Meines Erachtens wird diese Bewegung schließlich zu der Anerkennung einer gewissen *Eigensphäre* des Individuums führen, einschließlich des Rechtes, dieselbe persönlich gegen den Staat vor den Organen der gesamten Menschheit verteidigen zu können. Eine andere Frage ist es aber, ob die *Politik des Rechts* es schon heute vorschreibt, das Individuum zum *Subjekt* gewisser Menschenrechte zu erheben. Ob es schon jetzt ein objektives Menschenrecht geben soll?

Auf dem Gebiete des *Minderheitenrechts* habe ich sowohl in verschiedenen Veröffentlichungen als auch im Institute für Völkerrecht eine solche Verleihung als verfrüht bezeichnet und bleibe auf diesem Standpunkte, der auch von der kompetenten Kommission des Instituts

geteilt wird 43). Ich halte zwar das heutige Verfahren vor dem Völkerbundrate in Minderheitensachen für *höchst unbefriedigend*, die sogenannten Madrider Reformen von 1929 für *nichtssagend*, und bin daher durchaus für *radikale* Reformen auf diesem Gebiete. Doch glaube ich, daß es sehr gefährlich wäre, bei der heutigen allgemeinen politischen Lage, den Minderheiten das *direkte* Recht zu verleihen, ihren eigenen Staat vor ein internationales Forum zu zitieren. Denn *erstens* könnte ein solches nicht kontrollierbares Recht sehr leicht zu Propagandazwecken benutzt werden und zu großen Mißbräuchen jeglicher Art Anlaß geben; und dann *zweitens*, würden *direkte*, sich vor einem internationalen Forum abspielende, *politische Prozesse zwischen einem Staate und seinen Untertanen*, ganz abgesehen von ihrem Ausgange, sehr oft zu einer großen Verstimmung, eventuell Verbitterung, in den beiderseitigen Beziehungen führen. So scheint es vielmehr geboten, die Prozedur vor dem Völkerbundrat in dem Sinne auszubilden, daß die Petitionen der Minderheiten zwar nach wie vor der Kontrolle des Sekretariats und des *Comité de Trois* unterliegen, daß aber zugleich eine geeignete Kontrolle seitens des Rates gegenüber diesen seinen Organen ausgeübt würde, um jegliche Verschleppung oder »politische« Behandlung der Petitionen unmöglich zu machen 44).

Andererseits muß es aber sehr scharf hervorgehoben werden, daß es wirklich die höchste Zeit ist, nicht nur den Minderheiten, sondern auch der *Mehrheit* und überhaupt dem *Individuum* das *Petitionsrecht* vor dem Völkerbund zur Wahrung der Menschenrechte zuzuerkennen. Einstweilen noch kein allgemeines Zitierungsrecht, aber sofort allgemeines Petitionsrecht — das scheint mir die richtige Lösung des heutigen Tages zu sein.

Alles in allem muß ich also der Überzeugung Ausdruck geben, daß die New Yorker Resolution des Instituts für Völkerrecht sowie die Internationale Diplomatische Akademie mit Recht davon abgesehen haben, dem Individuum schon heute die Stellung des Subjektes im Rahmen eines neuen Menschenrechtes (*droit humain*) anzuerkennen, d. h. ihm das *jus standi in judicio* zu gewähren. Denn damit wäre jegliche Möglichkeit des Zustandekommens einer internationalen Konvention zum Schutze der Menschenrechte von vornherein ausgeschlossen gewesen.

43) *Annuaire de l'Institut, année 1928*, pp. 393—394, art. 10 du projet. Vgl. meinen Kursus: *La protection des minorités*, im Band I des *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1923, p. 472—477. Siehe auch Tome I des *Bulletins de l'Académie Diplomatique Internationale*, pp. 30—31.

44) Vgl. dazu das auf Grund meines Berichtes von der XXII. Kommission des Instituts für Völkerrecht ausgearbeitete Projekt einer Staatenkonvention zum Schutze der Minderheiten, *Annuaire de l'Institut 1929*, vol. I, p. 725, art. 11.

## 4. Das Fehlen von Sanktionen.

Ein anderer gemeinsamer Charakterzug der Erklärungen des Instituts und der Internationalen Diplomatischen Akademie ist das Fehlen jeglicher *Sanktionen*. Auf diese, schon in meinem Bericht an das Institut enthaltene, sogenannte *Lücke* der Erklärung will ich etwas näher eingehen.

Es ist mir schon manchmal entgegengehalten worden, daß ein jeglicher Sanktion barer Weltvertrag rein akademisches Interesse böte. So erklärt z. B. Prof. Spiropoulos in Saloniki, daß der Vorteil, den das Individuum aus der auf einem Vertrag beruhenden Anerkennung der Menschenrechte gewinnen könnte, rein platonischen Wert hätte, wenn dieselbe nicht von wirksamen Sanktionen begleitet wäre <sup>45)</sup>.

Doch scheint mir dieser Einwand nicht überzeugend. Denn erstens ist es *heutzutage* eine Unmöglichkeit eine internationale Konvention zum Schutze der Menschenrechte mit Sanktionen zu versehen — und zwar nicht nur eine *politische*, sondern auch eine *juristische* Unmöglichkeit. Und dann *zweitens*, scheint es sicher, daß eine internationale Konvention zum Schutze der Menschenrechte *auch ohne Sanktionen* eine neue und kostbare Garantie für den Weltfrieden bieten würde.

In der Tat, was die eben angedeutete *politische* Unmöglichkeit betrifft, so darf man doch nicht aus dem Auge lassen, daß die Mächte sich zurzeit noch nicht über die kollektiven Sanktionen einigen können, die gegen den Staat angewandt werden sollen, der seine Verpflichtung, den *äußeren* Frieden zu halten, verletzt. Man müßte daher von einem merkwürdigen Wahne befangen sein, um anzunehmen, dieselben Mächte würden einer Rechtsordnung beitreten, auf Grund welcher die internationalen Organe ermächtigt wären, im Bereich des *inneren* Friedens — also in Fällen der Verletzung der Menschenrechte — von Sanktionen begleitete Urteile zu fällen.

Aber dann ist es auch vom *juristischen Standpunkt* betrachtet *heutzutage* unmöglich, Sanktionen in eine Konvention zum Schutze der Menschenrechte einzuführen. Denn die Einführung von bestimmten Sanktionen setzt natürlich die ganz *genaue* Bezeichnung und Umgrenzung der verschiedenen *Verletzungen* der internationalen Menschenrechte voraus. Nun ist es aber unendlich schwieriger, das Kriterium einer Verletzung dieser Rechte zu konstruieren, als den *Begriff des Angriffskrieges* festzustellen. Was diesen letzteren betrifft, so scheint die treffende Formel gefunden zu sein, und man muß hoffen, daß sie schließlich die allgemeine Anerkennung gewinnen wird: ich meine die Formel des Genfer Protokolls von 1924, nach der als *Angreifer* derjenige Staat gilt, der entgegen den in der Völkerbundsatzung oder im Protokolle enthal-

<sup>45)</sup> L'individu en droit international, S. 60—61.

tenen Vorschriften zum Kriege schreitet. Dagegen ist man bis heute noch nicht dazu gelangt, den Tatbestand zu bestimmen, der einen Staat zum Verletzer der Menschenrechte stempelt.

In der Tat ist es unmöglich, auf dem Wege der Analogie hier die Formel des Genfer Protokolls anzuwenden und z. B. zum Verletzer der Menschenrechte denjenigen Staat zu erklären, der sich weigert, irgend eine ihn der Verletzung der besagten Rechte zeihende Anschuldigung einem internationalen Forum zu unterbreiten; denn man käme auf diese Weise dazu, die ganze Verwaltung eines Staates auf Grund bloßer Anschuldigungen der internationalen Gerichtsbarkeit zu unterstellen.

Es müssen also objektive Regeln aufgestellt werden, um zwischen dem Recht des Staates und dem Recht des Individuums vom Standpunkt der Völkergemeinschaft aus genaue Grenzen zu ziehen. Wie sollen nun aber diese Grenzen gezogen werden? Es ist klar, daß eine Formel, nach welcher der Staat die Menschenrechte *im Rahmen seiner Gesetze* schützen solle, vom internationalen Standpunkte aus nicht annehmbar ist. Denn sie könnte leicht zu Mißbräuchen führen. Ein Staat brauchte bloß die ihm passenden, aber allem Rechte hohnsprechenden Gesetze zu promulgieren, wie es z. B. die *Sowjetunion* getan hat, — um sich jeder internationalen Verantwortung hinsichtlich der Verletzung der Menschenrechte zu entledigen. Es müssen also vor allen Dingen die verschiedenen Kategorien der Verletzungen der Menschenrechte durch den Staat auf internationalem Wege genau ausgearbeitet und festgestellt werden. Ohne eine solche internationale Feststellung der Merkmale der verschiedenen *Verletzungen der Menschenrechte durch den Staat* — der Delikte des Staates am Menschen —, ist es juristisch einfach unmöglich an diese Verletzungen Sanktionen zu knüpfen.

Man muß sich also heutzutage damit abfinden, daß der Frieden, nach innen, wie nach außen, nicht durch im voraus bestimmte juristische Sanktionen gesichert ist, sondern, daß die Anwendung von Sanktionen von den *nach* der eventuellen Verletzung getroffenen individuellen Entscheidungen der Vertragsmächte abhängt. Mit anderen Worten, die Garantie der Erfüllung ihrer Pflichten seitens der einen Vertrag zum Schutze der Menschenrechte schließenden Staaten besteht in der *politischen Wahrscheinlichkeit* der Anwendung von Sanktionen, — nicht in ihrer Unausbleiblichkeit.

Diese Wahrscheinlichkeit ist aber schon an und für sich als ein großer Fortschritt auf dem Wege der Befriedung der Menschheit zu werten. Wenn einmal diese Menschheit dem Greuel der internationalen Kriege durch die Schaffung eines geschlossenen lückenlosen Rechtssystems mit Vollziehungsgarantien ein Ende bereitet hat, dann wird sie natürlich auch den inneren Frieden kontrollieren und feste Bollwerke gegen jegliche Übergriffe des Staates gegenüber den Menschen-

rechten aufrichten. Das ist das hohe Ziel, auf das wir hinarbeiten müssen. Was aber die *Taktik* betrifft, so erlaube ich mir, mich für den etappenmäßigen Evolutionsweg auszusprechen; denn jeder langsame Fortschritt, der ohne zu große Erschütterungen erzielt wird, ist vorzeitigen Revolutionen vorzuziehen, die gewöhnlich die Menschen auf eine lange Reihe von Jahren zurückwerfen.

Aus dem Kelloggpakete lassen sich reichliche Lehren für unsere Materie ziehen. Er entbehrt jeglicher Sanktionen und doch läßt es sich nicht leugnen, daß er auch in seiner jetzigen Form einen großen Fortschritt bedeutet. Der feierliche Verzicht fast aller Mächte auf den Krieg als Mittel nationaler Politik hat ein neues Weltrecht geschaffen. Und wenn die Sanktionen auch nicht ausdrücklich vorgesehen sind, so hat die *Wahrscheinlichkeit* ihrer Anwendung in den konkreten Fällen bedeutend zugenommen. Wenn gewisse Staaten es vermeiden wollten, sich zu einer Aktion gegen den eventuellen Angreifer *ausdrücklich* zu verpflichten, so folgt daraus doch in keinem Falle, daß diese Staaten die faktisch eingetretene Verletzung eines mit ihnen eingegangenen Vertrages nicht ahnden würden. Denn wenn *vor* der Zeichnung des Kelloggpaktes bei einem Kriege zwischen zwei Ländern alle anderen Staaten sich als von diesem Kriege nicht berührt betrachten konnten, so ist heutzutage der Angriff eines Staates auf einen anderen eine Verletzung seiner Pflicht, nicht nur diesem Staate gegenüber, sondern gegenüber *allen* Zeichnern des Paktes. Die Beobachtung der Neutralität dem Angreifer gegenüber ist damit, auch ohne vorgesehene Sanktionen, sehr erschwert.

Aus diesen Gründen haben sowohl das Institut für Völkerrecht, wie auch die Diplomatische Akademie es vermieden in ihre Beschlüsse Sanktionen aufzunehmen. Die beiden Verbände sind von der Idee ausgegangen, daß es zurzeit vor allem darauf ankommt, das Prinzip des universalen Schutzes der Menschenrechte durch einen Weltvertrag zu besiegeln. Politisch kann man trotzdem erwarten, daß wenigstens in den wichtigsten Fällen die Verletzungen des Vertrages mehr oder weniger starke Reaktionen von Seiten der Zeichner auslösen werden.

### III.

#### Die Aussichten der New Yorker Erklärung auf Rezeption durch das Völkerrecht.

Man muß erwarten, daß die Erklärung einen sehr starken Widerhall in der Welt finden wird.

Bemerken wir zuerst, daß sie die Rechtsprechung des ständigen Internationalen Gerichtshofes im Haag beeinflussen dürfte. Denn Art. 38 des Statuts des Gerichtshofes schreibt dem Gerichtshof vor, neben dem

Vertrags- und Gewohnheitsrechte und den allgemeinen Rechtsprinzipien, auch die Doktrin der »insbesondere qualifizierten Autoren der verschiedenen Nationen« anzuwenden (la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations) und zwar als *Hilfsmittel* zur Feststellung der Rechtsregeln (comme moyen auxiliaire pour la détermination des règles de droit). Nun scheint es unmöglich, der New Yorker Resolution den Charakter einer »Doktrin der insbesondere qualifizierten Autoren« abzusprechen. Und so muß, ganz unabhängig von der Annahme der Deklaration von Seiten der Staaten, dieselbe schon heute als eine *indirekte* Quelle des positiven Völkerrechts betrachtet werden.

Man muß aber hoffen, daß die Grundsätze der New Yorker Deklaration in nicht zu weiter Ferne auch von den *Staaten*, auf dem Wege eines Weltvertrages, zu positiven Völkerrechtssätzen erhoben werden. Ein solcher Weltvertrag scheint heute wohl sehr angebracht, als ein Verteidigungsakt gegen die blutige *Offensive*, die die Sowjetunion gegen die Menschenrechte wieder aufgenommen hat. Die Internationale, die sich im unglückseligen Rußland verschanzt hat, bedroht die ganze Welt mit einer Intervention der *Unmenschlichkeit*. Die Stunde scheint gekommen, um die zivilisierten Völker zu einem Vertrage zu bestimmen, der wenigstens die Wahrscheinlichkeit einer Intervention im Namen der Menschlichkeit bietet.

Der Abschluß eines solchen Vertrages zum Schutze der Menschenrechte würde aber der Welt noch einen anderen schwerwiegenden Vorteil bringen, da er zweifellos einen günstigen Einfluß auf die Regelung des Minoritätenproblems ausüben würde. Die Staaten, die keine Minoritäten besitzen und deshalb der Universalisierung des Schutzes der Minderheiten abhold sind, haben keinen Grund gegen eine Verallgemeinerung des Schutzes der Menschenrechte zu protestieren. Die bis jetzt einseitig durch die Minderheitenverträge gebundenen Staaten fänden in einem Weltvertrage über Menschenrechte eine Anerkennung ihrer juristischen Gleichheit gegenüber den Hauptmächten. Und schließlich fänden die Minderheiten selbst die *wichtigsten* ihrer *Rechte*, in der Form von Menschenrechten, im Bereich der gesamten Völkergemeinschaft anerkannt. So gesellt sich die Wahrscheinlichkeit einer Abdämpfung der Leidenschaften, die das so heikle und so schwierige Minoritätenproblem entfesselt hat, zu den anderen Erwägungen, die zu Gunsten des Abschlusses eines Weltvertrages sprechen, durch den die allgemeine Anerkennung der menschlichen Persönlichkeit aus dem Gebiet der Moral in dasjenige des Rechts versetzt würde.

Es sei mir also vergönnt, zum Schlusse der Hoffnung Ausdruck zu verleihen, daß die Beschlüsse des »Instituts für Völkerrecht« und der »Diplomatischen Akademie« von allen Regierungen in ernste Erwägung gezogen werden könnten. Denn diese Beschlüsse sind von dem Geiste

der neuen Menschheit getragen — dem Geiste, der langsam aus der von dem Weltkriege angehäuften Asche zum Lichte steigt. Es ist die Pflicht der Regierungen, diesem Geiste *friedliche* Bahnen zu bereiten, damit er nicht *andere* Wege sucht und findet. Denn keine Macht auf Erden wird der Welle der öffentlichen Meinung der Welt widerstehen können, die jetzt heranrauscht, um mit zwei der größten und beschämendsten Übel unserer Zeit aufzuräumen — mit der zynischen Verletzung der heiligsten Rechte der Persönlichkeit und mit der empörenden Ungleichheit der Staaten vor dem Völkerrecht.

## The Development of the A Mandates 1928—1930.

Norman Bentwich, M. C., O. B. E., M. A., Attorney-General of the Government of Palestine.

Article 22 of the Covenant of the League of Nations which introduced the Mandate System, distinguished between the former German Colonies and certain communities formerly belonging to the Turkish Empire. The latter, it was stated, had reached a stage of development where their existence as independent nations could be provisionally recognised, subject to the rendering of administrative advice and assistance by the Mandatory until such time as they are able to stand alone. It has been said that Article 22 serves rather to guide an evolution than to define a status. And the evolution of the countries detached from Turkey and placed under the mandate of France and Great Britain, has been as remarkable for its rapidity as for its variety.

It is proposed in this article to consider the story of their progress during the last two years. The country which from the beginning has successfully claimed to be treated as an independent nation is Iraq, known before the war as Mesopotamia. So insistent was its demand, indeed, that the Mandate status has never been definitely imposed upon it, but has been exchanged for a treaty relation with the Mandatory Power which, on its side, has maintained its responsibility towards the League of Nations in accordance with an Act approved by the Council.

The Mandate for Iraq was drafted in 1921, but before it was confirmed by the Council of the League, Great Britain had concluded a treaty of alliance with King Faisal who had ascended the throne in August 1921, and in that treaty set out the main terms of the mandatory relation. It undertook to furnish the Kingdom of Iraq with the advice and assistance it required, but so as not to impair the national sovereignty. And the King of Iraq undertook, on his side, to be guided by the advice of the representatives of the British Government in all important affairs concerning the international and financial interests of the British Government. He was to frame an organic law for presentation to a constituent assembly, and to give effect therein to the principles of the Covenant of the League, so as to ensure complete freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship; to introduce

no discrimination between the inhabitants on the ground of race, religion or language, and to secure that the right for each community to maintain its own schools should not be impaired. He was not to introduce any discrimination against the nationals of any state which was a member of the League, and he was not to obstruct or interfere with any missionary enterprise. As regards foreign relations, he was to have the right of representation in London and certain other capitals, and elsewhere the people of Iraq were to enjoy British protection. The treaty was made for a limited period of years, and was to terminate upon Iraq becoming a member of the League of Nations, and in any case not later than four years from the ratification of peace with Turkey. There was provision for reviewing the terms of the treaty from time to time, and in effect they have been frequently reviewed; for the young state of Iraq has been in a hurry to be fully emancipated. In 1926 when the Council of the League gave a decision with regard to the inclusion of the Vilayet of Mosul in the Kingdom of Iraq, it attached the condition that the treaty between Great Britain and Iraq should be prolonged for a period of 25 years unless Iraq were in the meantime admitted to the League. In 1927 fresh agreements were made between Great Britain and Iraq, providing anew for the financial and military arrangements between the two powers. Great Britain gave an undertaking to press for the admission of Iraq as a state of the League in 1932, i. e. at the end of the second period of four years from the ratification of the treaty of peace with Turkey. The undertaking was subject to the condition that Iraq should be progressing satisfactorily. In 1928 renewed negotiations took place between the Mandatory and the Iraqi Government with a view to enabling Iraq to provide more fully for her own defence, and to be more independent of the British forces. A popular outcry, however, was raised against a proposal for conscription; and it appeared that the veiled mandate was scarcely more acceptable than the naked mandate. Influenced by the general discontent, the British Government announced, in the summer of 1929, that it proposed a more radical modification of its relations with its ward, and decided to recommend, without further condition, that Iraq should be admitted as a member of the League in 1932. It communicated that decision to the Permanent Mandates Commission as well as to the Council, and made it clear that in its view the country was now fitted for complete self-government.

The members of the Permanent Mandates Commission were inclined to be somewhat dubious of the maturity of the young state, and asked that further information should be given by the British representative on the capacity shown by the Iraqi ministers, on the position of foreign nationals, freedom of conscience, economic equality, and

guarantees of the rights of racial minorities. These are the principal matters for which the Mandatory is responsible to the Society of Nations. And as regards the machinery for emancipating a mandated state it was suggested that two decisions would be required: (a) a unanimous decision of the Council of the League to relieve the mandatory of her responsibility towards the League of Nations, and (b) a decision of the Assembly, by at least a two-thirds majority, to admit a new state to the League. It was suggested also by Mons. Orts, a member of the Commission, that even after Iraq had been admitted to the League, the former mandatory would retain moral responsibility for the conduct of her emancipated ward for a limited period. The moral responsibility would oblige the mandatory power to guarantee the maintenance of the acquired rights of minorities and of all the states members of the League; and these guarantees for third parties should be provided in the Treaty contemplated between Great Britain and Iraq <sup>1)</sup>. The Council of the League at its meeting in January, 1930, considered Great Britain's representation, and the rapporteur, Mons. Procope, observed that the decision brought them face to face for the first time with the problems which might arise in connection with the termination of a mandate. It would be for the Council to ascertain at the proper moment whether the provisions of Article 22 of the Covenant should cease to apply to Iraq, while it would be for the Assembly to decide on the question of the admission of Iraq as an independent state. During the period of two years before the question would come up for decision, the Mandates Commission would continue to exercise its supervision, bearing in mind the expressed intention of the Mandatory. The Council finally requested the Mandates Commission to submit suggestions which would enable it to decide on the general conditions which should be fulfilled before a mandate comes to an end.

Great Britain has proceeded with her negotiations with Iraq on the assumption that the mandate shall come to an end in 1932. She concluded a Treaty of Alliance on this basis, which was signed at Bagdad on the 30<sup>th</sup> June 1930, and has been presented to Parliament. The Treaty was ratified by the two contracting parties in February 1931, after the meeting of the Council of the League at which its proposals were communicated, but it will come into force only after the admission of Iraq to the League. <sup>2)</sup>

The Treaty recites the previous relations of the two parties, and then continues: —

“Whereas the mandatory responsibilities accepted by His Majesty in respect of Iraq will automatically terminate upon the

<sup>1)</sup> Minutes of the Permanent Mandates Commission, 16<sup>th</sup> session, p. 146.

<sup>2)</sup> 1930. Cmd 3627.

admission of Iraq to the League of Nations, and whereas His Britannic Majesty and His Majesty the King of Iraq consider that the relations which will subsist between them as independent sovereigns should be defined by the conclusion of a treaty of alliance and amity, they have agreed to conclude a new treaty for this purpose on terms of complete freedom, equality, and independence, which will become operative upon the entry of Iraq into the League of Nations."

Article 1 of the treaty states that "there shall be perpetual peace and friendship between the two kingdoms, and that there shall be established between them a close alliance in consecration of their friendship, their cordial understanding and their good relations. And there shall be full and frank consultation between them in all matters of foreign policy which may affect their common interests." Iraq will be related to Great Britain as a *Civitas Foederata* was related to Republican Rome. Each party will be represented at the court of the other by a diplomatic representative. It is agreed in an accompanying note that the British representative shall have the status of an ambassador, and in view thereof the Iraq Government intend that he and his successors shall have precedence in relation to the representatives of other powers. In case of any dispute between Iraq and a third state which involves the risk of a rupture, the two parties are to concert together with a view to a settlement by peaceful means in accordance with the provisions of the Covenant of the League and of any other international obligations. If, nevertheless, either of the parties become engaged in war, the other will immediately come to his aid in the capacity of an ally. The Treaty thus contemplates an offensive and defensive alliance; but it is expressly declared that it is not to prejudice the rights and obligations under the Covenant of the League or the treaty for the renouncing of war signed at Paris in 1928, — which is commonly called the Kellogg Pact. The alliance would only become operative against a member of the League in the contingency that the League had countenanced war against some recalcitrant state. But the possibility of Great Britain being called on to support Iraq in a war with her Arab neighbour-State Nejd and the Hedjaz — with which Great Britain herself is on terms of amity, — has given rise to some misgiving.

Article 5, which deals with the defence of the new state from external aggression, lays down the general principle that responsibility for the maintenance of internal order and the defence of the country rests with the King of Iraq. It qualifies that principle, however, by the recognition that the permanent maintenance and protection in all circumstances of the essential communications of His Britannic Majesty is the common interest of the two parties. For this purpose, and to

give effect to the alliance, the King of Iraq will grant to Great Britain sites for air bases at or in the neighbourhood of Basra and to the west of the Euphrates, thus to safeguard the British air-route to India. The King of Iraq also authorises Great Britain to maintain forces at these places, on the understanding that the presence of those forces shall not constitute an occupation, and will in no way prejudice the sovereign rights of Iraq. The provision is similar to that which was contemplated in the abortive treaty with Egypt with regard to the presence of British troops in the area of the Suez Canal.

Article 7 states that the treaty shall replace the existing treaties of alliance and the subsidiary agreements. The parties recognise that upon its entry into force all responsibility devolving in those treaties upon Great Britain in respect of Iraq will automatically and completely come to an end, and so far as they continue they will devolve upon the King of Iraq alone. In other words, all the responsibilities of the mandatory with relation to the peoples of the country, and particularly to minorities, and to members of the League of Nations will be transferred to the independent State; and the suggestion made by the Permanent Mandates Commission of a transitory continued responsibility of Great Britain is not adopted.

The Treaty is declared to be made for a period of 25 years. An annex to the Treaty provides for the maintenance of British forces at Hinaidi on the Euphrates for a period of five years after the entry into force of the new agreement, in order to enable the King of Iraq to organise the necessary forces to replace them. British forces may also be maintained at Mosul for a maximum period of five years. After that time British forces will be maintainable only at the air bases mentioned in the Treaty itself. Great Britain will grant all possible facilities for the naval, military and aeronautical instruction of Iraqi officers in the United Kingdom, the provision of arms and munitions, ships and aeroplanes for the forces of Iraq, and the provision of British official military and air-force officers to serve in an advisory capacity with those forces. The King of Iraq on the other side will have recourse only to British military instructors, and any personnel of the forces sent abroad for military training will be sent to British schools and training centres so far as they can be admitted there. Lastly, the King will afford — when so requested — all facilities for the movement of British forces in transit across Iraq, and the transport and storage of all supplies equipment that may be required by the forces during their passage across Iraq. These facilities shall cover the use of the roads, railways, waterways, ports and aerodromes of Iraq, and British ships shall have permission to visit the Shatt-al Arab. In the exchange of notes attached to the Treaty there is a letter from the Foreign Minister of

Iraq stating that it is the intention of his Government to ask for a British Advisory Military Mission which will carry on the work of the existing Military Mission.

By a further exchange of notes arrangements are made for the transfer by the British Government to the Iraq Government of the aerodromes and encampments of the British Air Forces at Hinaidi and Mosul, the railway system in Iraq which was constructed by the British Forces, and the port works at Basra on the Persian Gulf (see Command Paper 3675, 1930). The aerodromes are to be purchased by the Iraq Government, at one third of their original cost price, after the expiration of the period during which under the Treaty the British Government may retain possession of them. The arrangement for the transfer of the railway system is that the legal ownership shall be vested in the Iraq Government; and then the beneficial ownership will be vested by lease or otherwise at a nominal rent in a special body or corporation to be constituted by the legislature of Iraq. The terms of the lease are to be approved by Great Britain, and the capital of the corporation will be divided between the British and the Iraq Governments, an amount of preferred stock, representing the expenditure incurred by the British Government in the construction of the railway, being allotted to Great Britain. There will be five directors of the corporation, two appointed by the British and two by the Iraq Government, and the Chairman chosen by the two Governments in agreement.

The position of the existing British railway officials is safeguarded; such of them as are recommended by the director of the railway are to receive a three years contract which may be terminated only by agreement with the British Government. Similarly the property of the British Government at the Port of Basra is to be transferred to the legal ownership of Iraq, but the port is to be administered by a special trust constituted by the legislature. So long as any part of the debt owing to Great Britain in respect of the port is outstanding, the port will be administered by the trust which will receive a lease or concession from the Government. The British Government will have a voice in the appointment and management of the trust; and in this way its financial interests will be protected. Thus the new state will become immediately legal owner of its railways and port, and will liquidate its debt to the former mandatory by allotting to it a share in the capital of the enterprises and in the administration of the special bodies that will conduct these enterprises.

In the same month of June 1930 in which the Treaty was signed, the Permanent Mandates Commission, at Geneva, considered again the question of the admission of Iraq as a member of the League of Nations. It did not, however, enter into detailed discussion of the

question; but appointed a sub-committee to consider the resolution of the Council of the League with regard to the framing of conditions that should govern the admission of a new state. And it received a memorandum from the Vice President of the Commission, Mr. Van Rees, which will form the basis of the deliberations of the sub-committee.

Mr. Van Rees pointed out that the question is to be considered from two standpoints: — Article 1 of the Covenant of the League, which is concerned with the admission of states into the League; and Article 22 of the Covenant which defines the Mandatory regime. The conditions prescribed in Article 1 are that the applicant (a) must be fully selfgoverning: (b) must give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations: (c) must accept such regulation as may be prescribed by the League in regard to military forces. The application must be accepted by a majority of 2/3rds of the assembly. With regard to Iraq the condition of self-government appears to be fully assured; for besides Great Britain, France, Germany, Italy and other Powers have formally recognised the Kingdom. And as regards the second and third conditions, he suggested that Iraq should give a formal declaration to the League of Nations that it was prepared to accept the conditions of the Covenant, to discharge all obligations devolving on members of the League, and to furnish the Council with any information which it might ask for.

With regard to the fulfilment of the conditions in Article 22 of the Covenant, Mr. Van Rees suggested that the termination of the Mandate might be reasonably made contingent on certain conditions arising out of the existing Mandatory regime: in particular (a) the interests of foreign nationals in the judicial system: (b) their interests in religious matters: (c) their interests in economic, commercial and industrial matters: (d) lastly, the protection of the rights of minorities.

No proposals can be made with regard to (a) until the Commission is informed of the principles of the new judicial system which Great Britain intends to lay before the Council of the League. As to (b) it is suggested that Iraq should sign a formal declaration safeguarding the interests of foreign nationals in religious questions, in a form at least as categorical as that which at present guarantees these interests. And in case of any dispute it should agree to a reference of the matter to the Court of International Justice. As to (c) he noted that the British Foreign Minister, Mr. Henderson, had suggested to the Council that an independent state could not be required to give guarantees as to the economic equality to be accorded to other states. But though the continuation of the guarantees laid down in the draft Mandate and the Anglo-Iraq treaty could not be claimed in virtue of any acquired rights,

it would on the other hand be fully justified by political considerations affecting the objects of the League in the attainment of which the new state was bound to co-operate. The policy of the open door was one of the bases of international goodwill. Finally, as regards the protection of minorities, he recommended the adoption of the principle laid down by the Assembly of the League in 1920, that in the event of Albania, the Baltic or Caucasian states being admitted to the League, the Assembly recognised that it should take necessary measures to enforce the principles of the Minority treaties.

It has been urged that some specific assurance should be requested on behalf of the Kurds and Assyrians who will be in the midst of a dominant Arab people. At its meeting in November 1930, when it considered the report of the government of Iraq for the previous year, the commission dealt with a petition of the Kurds asking for a self-governing Kurdish state under the supervision of the League of Nations. They pointed out in their report to the Council the mistake of the petitioners in thinking that any promise of such a state had been made, but they recommended that the Council should invite the mandatory power to see that the administrative and legal measures designed to secure for the Kurds the autonomy to which they are entitled are promptly put into force, and further to consider the advisability of taking measures to guarantee to the Kurds the maintenance of such position should Iraq be finally emancipated from the trusteeship of Great Britain. The commission discussed at the same meeting the general question of the emancipation of the kingdom, and examined the British representative about the fitness of the Iraqi people to run their affairs without guidance. They expressed the view that they had not yet received sufficient information to begin to formulate an opinion on the progress achieved by Iraq as the result of eight years under the mandatory regime. The British Foreign Secretary at the meeting of the Council in January 1931 promised that his government would furnish full report at the next session of the Council when the affairs of Iraq come up again for examination. That will probably be next June.

The course of the new state, when it comes of age and has to stand alone "under the strenuous conditions of the modern world" may not run smooth. Iraq is a new geographical expression, and it is also a territorial compromise without natural frontiers for the most part, and with ambitious neighbours. The Mandatory has indeed helped to bring about an understanding not only with Turkey but also between King Fafisal and the King of Nejd and the Hedjaz, Abdul Aziz Ibn Saud, who was the hereditary enemy of the Hashemite family. The relations of the two kingdoms whose territories abut on the western frontier of Iraq were strained for several years, and attempts to settle

them by negotiation between the Mandatory and Ibn Saud had not led to any definite result. But in February 1930 the two kings came together on board an English man-of-war in the Persian Gulf, and reached an agreement of *Bon Voisinage*, a kind of Oriental Locarno, which provides for the mutual recognition of their independence, the exchange of diplomatic representatives, the outlawing of tribal raiders, the extradition of fugitives from justice, the establishment of a permanent frontier commission, an acceptance in principle of the proposal of the Iraq government to maintain police posts in the Southern desert, and lastly, an undertaking to settle disputes over the interpretation of the treaty by arbitration. At the time of writing, however, the agreement had not been acted upon; but on the other hand it was reported that a Prime Minister of Iraq was to negotiate with the king of Hedjaz about an Arab Union. The frontiers with Syria, Palestine and Turkey have been fixed, subject to possible readjustment with Syria. Nevertheless the Kingdom will for a time be handicapped by its inaccessibility, and hampered by its difficult frontiers. It is said to have been "founded by diplomatists with the aid of a map, a pair of compasses, a ruler, and inexperience". When it becomes entirely sovereign and independent, and its Government is no longer limited by the conditions of the mandate with regard to territorial integrity, it is possible that an adjustment of the frontier may be made with its neighbouring states which will simplify the position. Even so economic difficulties will remain.

The principal potential wealth of the country lies in the development of its vast oil resources on the one side, and the restoration of its irrigation system on the other. The development of the oil wealth of Iraq has, from the beginning of its history as a State, been one of the dominant issues. For to day it may be said that trade follows the oil route. The country possesses two great oil-fields, the Mosul field for which the former Turkish Petroleum Company, now the Iraq Petroleum Company has a concession: and the field on the Persian border partly within Persia for which the Anglo-Persian Oil Company has a concession, which was being worked at the outbreak of the war. The latter concession under its original terms would have come to an end in 1961, but by an agreement made with the Iraq Government in 1921 an extension of 35 years has been granted. The question was raised by the Permanent Mandates Commission whether this extension was in accordance with the Mandate principles of economic equality in relation to concessions. Dr. Kastl, the German member of the commission, presented a report to that body on the matter, in which he found that there was nothing in the Anglo-Iraq Treaty which prevented the Iraq Government from granting an extension of an existing pre-war concession without calling for public tenders, and therefore there was no ground for interference.

The position with regard to the Mosul oil-field is far more complicated. Here also a pre-war commitment existed, so that the policy of the open door could not be applied in its integrity. The arrangements between the Allied powers for the allocation of the mandates made at San Remo in 1920 included an agreement between England and France with regard to this oil concession then Turkish, held by the Petroleum Company; and, subsequently, another agreement was made with the oil interests of the United States by which the capital of the reformed Iraq Petroleum Company was divided equally between the four groups, English, French, Dutch, and American. The closed door was half-opened, and in place of an exclusive concession for the whole area, the Iraq Petroleum Company received an exclusive right of prospecting for a certain number of years, and was then required to select twenty-four plots, each of an area not exceeding eight square miles, within the area prospected, and within a period of four years to begin construction of a pipe line from the oil field to the sea. The period has been extended by successive agreements with the Iraq Government till 1934.

The San Remo agreement provided for the passage of a pipe-line to either a Syrian or Palestine port; and the question of the outlet is about to be settled. France is anxious that the oil should be brought to a Mediterranean port under her control, and regards that as a vital factor in her defence scheme. She presses, therefore, for the immediate construction of a pipe-line to Tripoli or Alexandretta. On the other hand, the Iraq Government desires that the pipe-line shall be carried to Haifa because the line will be accompanied by a railway, and the construction of a railway through Trans-Jordan and Palestine would best serve her interests, and would also be preferable from the point of view of security. The route would restore the old *Via Maris* of the Roman empire. The oil Company itself, which is to build the pipe-line and the railway, is not anxious immediately to develop the resources of the Mosul field because of the present over-production of oil. On the other hand, the Iraq Government is anxious immediately for the development of the field so that it may draw its royalties, which are a prospective important source of revenue to the impoverished treasury. The British Mandatory again would prefer that the pipe-line and the railway should end at a port under her control.

In this crisscross of interests, political and economic, there enters yet another element. A rival oil-group known as the British Oil Development Company has been pressing for years for a concession in the Iraq oil fields, and has associated groups of Italy, Germany and Switzerland in its enterprise. It claims that the Iraq Petroleum Company should be held strictly to its undertaking to complete prospecting and select

its twenty-four plots, and that then other companies should be enabled to take up other areas. The question has been several times before the Permanent Mandates Commission, and it is possible that a solution will be found by an enlarged international consortium in which the eight different oil groups concerned will co-operate, and come to an agreement as to the development of the wealth of oil in the most economic way. By such an agreement the Government and people of the mandated territory would benefit, while the world would get an economic and scientific development of the natural resources of the country. So too the different interests of the two Mandatories, France and Great Britain, and the mandated territories of Iraq, Palestine and Syria, with regard to the pipe-line and the railway may be harmonised by the construction of a main pipe-line to some point in the desert, with branches from that point to Haifa on the one side and Tripoli on the other, so that there would be an outlet for the oil both in Palestine and in Syria. That again would serve the economic interests of Iraq, would help to draw together economically the different parts of the Arab self-governing peoples, and would satisfy the interests of the mandatory powers. A first step towards this solution has been taken by the signature of an agreement between the Company and the Palestine Government in January 1931 for the laying of a pipe-line to Haifa.

For the restoration of the irrigation system, which centuries ago made Mesopotamia one of the richest countries in the world, the Kingdom must likewise depend largely on attracting foreign capital. And to secure that the young state will have to maintain the confidence of the older states. Under the new treaty with Great Britain she will no longer be bound to follow advice in international and financial matters, but self-interest may lead her still to do so.

If Iraq is advancing rapidly to complete independence, Syria, which is under a French Mandate, has been advancing steadily in recent years to complete internal autonomy. The mandate for Syria covers two ethnologically and religiously different territories, the State of the Lebanon which has a Christian majority, and the rest of Syria which has a Moslem majority. The Mandate prescribed that the Mandatory should formulate within a period of three years an Organic law for Syria and the Lebanon in agreement with the native authorities, and taking into account the rights, interests and wishes of all the population. That obligation was carried out without difficulty as far as it applied to the Lebanon; and the constitution of a self-governing republic of the Lebanon has been in force since 1926. The Mandatory, however, incurred great difficulties in framing, with the representatives of the Syrian people, a constitution for the rest of the country. The negotiations were interrupted in 1925 by the outbreak of the Druze rebellion; and

when they were resumed in 1927, the constituent assembly which was elected in April 1928 and convened a few months later by the Mandatory proved itself recalcitrant in the recognition of the principles of the mandate. The principal point of conflict on which the assembly broke down was the control of foreign relations. The Syrian deputies desired to have the same power in foreign affairs as the British Mandatory has allowed in Iraq; and the French authorities relying on the terms of covenant were not prepared to agree to it.

After long discussion, the assembly was prorogued in February 1929. Failing to draw up the organic law for Syria in agreement with the representatives of the people, the Mandatory, after an interval of a year, issued in May 1930, by a decree of the High Commissioner, a series of five constitutional laws, for Syria, the Lebanese republic, the Province of Alexandretta, the Government of Latakia, and the Government of Jebel Druze. The Constitution of the Lebanese Republic reproduced the organic law of 1926, and contains the following provisions about the relations of the Republic to the Mandatory Power. "The powers conferred by the constitution will be exercised subject to the rights and obligations of the Mandatory Power as prescribed by Article 22 of the covenant of the League and by the Mandate . . . The constitution comprises a solemn undertaking of the Lebanese state to submit to the arbitration of the Mandatory Power the solution of any disputes which are calculated to threaten the peace . . . The Lebanese government will enter into an agreement with the representatives of the Mandatory Power with a view to establish a Lebanese Delegation at Paris and the posts of Lebanese attachés to the diplomatic and consular representatives of the French Republic in any town abroad where the number of Lebanese residents justifies such a step. The State of the Lebanon will demand its admission to the League of Nations as soon as circumstances permit, relying on the good offices of the Mandatory Power." The duration of the Mandate is thus left indefinite.

The constitution for Syria comprises a great part of the project which had been approved by the constituent assembly. And it seeks to get over the deadlock with regard to the relation of the State to the Mandatory by a transitory article in the following terms: "No provision in the present constitution is or may be in conflict with the obligations assumed by France in respect of Syria, particularly towards the League of Nations. This reservation applies especially to the articles concerned with the maintenance of order, public security and defence of the country, and those which affect foreign relations. So long as the international obligations of France in respect of Syria are in force, any provision in the constitution which might affect them shall be applied subject to conditions laid down by agreement between

France and the Syrian Government. Accordingly, any laws to be enacted which might affect these responsibilities shall not be discussed or promulgated until such agreement has been made." The law itself is not to come into operation until the Chamber of Deputies has been elected. It is, therefore, at present in the condition of a project and not a realised achievement.

The High Commissioner for Syria, however, obtained the blessing of the Permanent Mandates Commission for the organic law which he expounded before it at the meeting in July 1930 (See Minutes P. M. C. 18th session). The plan is to provide by a separate treaty between the Governments of the mandated territory and the Mandatory the special obligations of the Mandatory Power. The Permanent Mandates Commission recognised the earnest efforts made by France, to satisfy on the one hand the national aspirations of the Syrian people, and on the other hand its mandatory obligations; and expressed the hope that the leaders of the Syrian population "would loyally co-operate in the progressive organisation of the country". Its commendation gives moral force to the action of the Mandatory in enacting directly the organic law; and it remains to be seen whether that will be sufficient to get over the resistance of the extreme nationalist party which has hitherto prevented the acceptance of an autonomy in any way limited.

The organic law for Syria declares that it is an independent and sovereign state. No part of the territory may be ceded. It is a parliamentary republic, of which the President shall be a Moslem and the Capital is the city of Damascus. It is notable that, while the monarchical Mandatory for Iraq and Trans-Jordan has established monarchical states in its mandated territory, the republican Mandatory for Syria and the Lebanon has established two republican states. The separate constitutions for the three territories which form part of the Syrian nation, but are administered in a special way must be briefly noticed. The province of Alexandretta which contains a large Turkish population is placed under the authority of a Governor and an administrative council composed of 9 elected members and three nominated members. The province is a part of Syria; but ever since the mandate was conferred has been administered separately on account of the large Turkish minority amid the Arab population. The 'governments' of Latakia and the Druzes are separately administered, because in the former there is a large minority population of Shiite Moslems (called by the French 'Alaouites' or followers of Ali); while the latter is populated by a people with its own religion and traditions which has always maintained its separateness from the surrounding Moslem population. The two territories come under the more direct control of the Mandatory. The Governor of each is nominated by the High Commissioner and is

responsible to him; the approval of the High Commissioner is required for any laws or regulations, the budget, or any decrees affecting finance, concessions or monopolies; and the High Commissioner exercises any sovereign powers which are not conferred upon the local government. The greater share of the mandatory in the administration is marked by the provision that in these two territories French as well as Arabic shall be an official language, while in the rest of Syria Arabic alone is used.

In the government of Latakia there is a representative council composed partly of elected members and partly of nominated members, and in the government of the Druze country the Governor will be assisted by a council of nominated notables and directors of departments. The council of Latakia must agree to the imposition of taxes; but the council in the Druze territory is purely consultative. It was remarked by Professor Rappard in the Mandates Commission that the constitution contemplates two Syrias: one possessing responsible government; the other under direct government with certain representative institutions. The two parts may be fused when the development is sufficiently advanced to permit of reconciliation.

Economically the whole of Syria is one unit; and there may be no customs boundary between the states. The decrees issued by the High Commissioner include an organic regulation for an annual conference concerning the common interests of the five separate territories which form the subject of the mandate. The conference is designed to assist the representative of the mandatory power in the study and regulation of financial and economic questions common to the States, and is to consider the accounts of the services of common interest. It has not any executive authority but is purely a consultative body.

Time will show whether the elaborate arrangement and differentiation of the five parts of the French mandated territory will work. The experience of the last three years is indeed of good augury. Syria, after a protracted period of turbulence, has been tranquil; and the mandatory is gradually ensuring a state of order throughout the country which was not known before. It was suggested by the French representative before the Mandates commission that the continued opposition of the political leaders is dogmatic rather than practical, and that mutual goodwill is steadily increasing between the officers of the mandatory and the population. Certainly the effect of the recommendations made by the Permanent Mandates Commission to the Mandatory during the troubles of 1926 has been to improve the relation of the administration with the people.

We turn now to the mandate for Palestine, which is the most difficult, as it is the most important, of all the mandates. The function

of the mandatory in Palestine is of a special character on account of the adoption by the Allied Powers and the League of Nations of the policy in favour of the establishment of a national home for the Jewish people. The mandate directs that the mandatory shall be responsible for putting into effect this policy, subject to the condition that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by the Jews in any other country. The mandate for Palestine has therefore a threefold purpose. In addition to the trust on behalf of civilisation, which is deeply concerned with the good government of a country that contains the Holy places of three great religions, and to the trust on behalf of the present inhabitants of the country, which is common to all mandates, there is the trust to bring about a continual and gradual realisation of an agelong ideal, and to enable the new national life to be established in Palestine by the side of, and so as not to injure, the national life of the existing inhabitants. It is the problem of driving tandem with two nationalities, and at the same time training them to self-government. The Mandates commission has from the beginning recognised the peculiar difficulty of the task of the mandatory, and realised the necessity for caution in the grant of self-governing institutions in a territory in which the present majority would not be willing to co-operate in carrying out one of the main purposes of the trust. Palestine is designed to be a bi-national country: and could not be placed at once under a form of representative government in which the people of one nationality would dominate the people of the other. The Mandatory therefore has to govern and not simply to advise.

There were serious attacks of the Arabs upon the Jews in 1921 before the mandate for Palestine had come into force; but from that time, in spite of the strenuous opposition of the Arab leaders to the principles of the mandate, and their refusal to participate in a measure of limited autonomy, the history of the country was for nearly 7 years remarkably tranquil. Indeed, Palestine appeared to be progressing more smoothly and more steadily than the neighbouring territories under the mandatory regime. In 1929, however, serious troubles again broke out between Arabs and Jews. Their immediate cause was the religious feeling aroused over the praying by the Jews at a Holy site, a fragment of the wall of the ancient Hebrew Temple at Jerusalem, which is commonly known as the Wailing Wall of the Jews. The trouble started in September 1928 when, on the orders of the District Commissioner, a screen erected by the Jews at the place, which was held to be a trespass on Moslem property, was removed by the police during the prayers on the Day of Atonement. Feeling was worked up over this and other

incidents at the Wall, and although the Permanent Mandates Commission invited the mandatory government to intervene to bring about some understanding between the Jewish and Arab bodies, and the Palestine government made earnest efforts in this direction, the attempt was not successful. In August 1929, under sedulous excitation, feeling boiled over. The Arabs rose against the Jews in Jerusalem, Hebron and other places, murdered and looted, and the peace of the whole country was shattered in a few days.

The mandatory government immediately appointed a commission of enquiry to investigate the causes of the disturbance and to make recommendations to prevent a recurrence. The commission, which took evidence in Palestine over a period of two months, found that, while the immediate cause was the series of incidents connected with the Wall, the fundamental cause was the Arab feeling of animosity and hostility towards the Jews consequent on the disappointment of their political and national aspirations and fear for their economic future. The commission urged that the British government should issue a statement of the policy which they intended to pursue in Palestine; and should define the interpretation attached to the passages in the mandate providing for the safeguarding of the rights of non-Jewish communities, and lay down for the guidance of the government of Palestine explicit directions as to the conduct of policy upon the vital issues of land settlement and immigration. The Palestine mandate directs that, while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced, the administration shall facilitate Jewish immigration under suitable conditions, and shall encourage, in cooperation with the Jewish Agency, close settlement by Jews on the land, including state lands and waste lands not required for public purposes (Article 6). It was the application of this Article, which, in the view of the Commission of enquiry, required further elucidation.

The British government adopted the main conclusions of the report of the commission; and, in order to obtain more exact information on the question of immigration and land, appointed Sir John Hope Simpson, a distinguished exmember of the India Civil Service, who had played a prominent part in the settlement of Greek refugees as vice-President of the Refugee Commission of the League of Nations, to carry out an expert enquiry. Pending more thorough measures it is noted, as a White-Paper, in June 1930 a statement with regard to its policy in Palestine which was communicated, together with the report of the enquiry, to the Permanent Mandates Commission. That document indeed was rather a statement *with regard to* policy than a statement of policy, and concerned more to expound the difficulties of the position than to point a way to their solution. It emphasised, however, the

double undertaking which is involved in the mandate, to the Jewish people on the one hand and the non-Jewish population on the other hand; and reiterated the resolution of the mandatory to give effect in equal measure to both parts of the declaration, and to do equal justice to all sections of the population. With regard to immigration it expounded the principle which had guided the mandatory government, that immigration should not exceed the economic capacity of the country at the time to absorb new arrivals: but remarked upon the difficulty of its practical application. And with regard to autonomy it stated that the absence of self-government was not due to any lack of goodwill on the part of the mandatory power; but it must be a primary condition of any constitutional change in Palestine that the Mandatory should reserve to itself the power of carrying out all obligations imposed by the mandate.

The Permanent Mandates Commission held a special sitting in June 1930 to consider the report of the mandatory for Palestine for the past year, and particularly the special report of the enquiry into the disturbances. For over a week it subjected the representatives of the mandatory to a thorough examination, both upon the report and on the conduct of the government before and after the outbreak. Subsequently it framed a report to the Council of the League — the body to which it is responsible — in which it criticised certain findings of the commission of enquiry, and also certain features of the policy pursued by the mandatory and the Government of Palestine. Whilst the British commission had exonerated the government of Palestine from all blame for the disturbances, the Permanent Mandates Commission was inclined to criticise the inadequate arrangements made for the maintenance of order and certain administrative defects which had appeared. On the larger issue they reflected on the policy of the mandatory in not taking more active measures to promote close settlement and develop the agricultural resources of the country. They suggested that the discontent of the Arabs was aggravated by the fact that, while the Jewish immigrants received abundant help and scientific direction from Jewish bodies, the Arab farmers and peasants were left to their own resources, and became apprehensive that they would be swamped by the newcomers. It was the duty of the mandatory to engage in an active policy of land development which would facilitate close settlement both by Arabs and Jews. With regard to the development of self-governing institutions, which is directed in Article 2 of the mandate, the commission recognised the need of making that injunction conform with the fundamental obligation of the mandatory in placing the country under such political, administrative and economic conditions as will secure the establishment of the Jewish national home.

The British government, to which the observations of the Permanent Mandates Commission were communicated, did not meekly accept these strictures, and published a memorandum of comments which were designed to refute them. With regard to the lack of foresight of the government of Palestine in taking measures to prevent outbreak, they retorted that the Permanent Mandates Commission had not previously pointed out any deficiencies in the measures of the Palestine government, and suggested that the 'after wisdom' was misplaced. And with regard to the broader policy, they contended that the government of Palestine had already done much positively to develop the resources of the country and to improve the position of all its inhabitants, and that larger schemes of development must be dependent on the financial means of the country, because it was a primary consideration that the mandated territory should become financially independent. Although the criticisms of the Permanent Mandates Commission, in accordance with the habit of that body, were framed in the way of cooperation and not of reproach, a note of annoyance was apparent in the reply of the British government, as though the members of the commission had gone beyond their function in reflecting on the administration of the mandatory. When, however, the report came up for consideration at the Council of the League in September 1930, the British member of the council, Mr. Arthur Henderson, the Foreign Secretary of the Labour Government, was careful at once to repudiate any such imputation. He agreed that it was the duty, as well as the right, of the Permanent Mandates Commission to criticise anything in the work of the mandatory, and to make recommendations for change. And by the resolution of the Council, the recommendations of the Permanent Mandates Commission were accepted without any acrimonious discussion. The British representative intimated that his government was closely considering the report of the special commissioner, Sir John Hope-Simpson, on the questions of land settlement and immigration, and hoped to be able to implement his recommendations, and thereby to give effect to the suggestions of the Permanent Mandates Commission for a more active policy in regard to the development of the country.

About a month after the meeting of the Council of the League, the British government published the report of Sir John Hope-Simpson, and with it a White Paper defining afresh its policy in Palestine.

The statement specified three practical problems with which His Majesty's government had to deal, security, constitutional development, economic and social development. As regards security, it was the primary duty of the administration to ensure peace, order and good government; and to that end, and to prevent any further disturbances, it had decided

to retain in the country two battalions of infantry besides certain sections of the Air-force which had been there since the riots, and to increase largely the British section of the police. As regards constitutional development, it had decided to set up a legislative council on the lines indicated in the Statement of Policy of 1922 and embodied in the Palestine Order in Council of that year. There should be a council consisting of the High Commissioner and twenty-two members, of whom ten will be officials and twelve unofficial members who would normally be elected by primary and secondary election. In order, however, to avoid a repetition of the deadlock which occurred in 1923 when a large part of the Arabs refused to participate in the elections, the government have devised steps to ensure the appointment of the requisite number of unofficial members in the event of non-cooperation of any section of the population. The High Commissioner would continue to have the necessary power to ensure that the mandatory shall be enabled to carry out its obligations to the League of Nations, including any legislation urgently required. That was the measure of self government compatible with the terms of the mandate which the mandatory proposed to introduce.

As regards the third problem, which was concerned with questions relating to land, immigration, and unemployment, while confirming the broad lines of policy in the application of the mandate that had been laid down in 1922, the statement emphasised the obligations of the mandatory with relation to the non-Jewish population of Palestine. And it criticised several features in the work of the Jewish bodies that were building up the Jewish national home. It envisaged action by the mandatory for the development of the land with a view to improving the lot of the Arab farmers, and for providing land for such part of the peasant population as were landless; and it suggested that Jewish immigration and Jewish land purchase should be checked until Arab unemployment had been absorbed and the landless Arabs were provided. The statement was attacked, not only by Jewish bodies throughout the world, but also by representatives of English opinion which was in sympathy with the policy of the Jewish National Home, and by statesmen who had played a part in the execution of that policy, as being contrary to certain principles of the mandate.

Moved by this outburst of opinion and by criticisms raised in a debate in the House of Commons, the government entered into negotiations with the representatives of the Jewish Agency with a view to the better elucidation of the policy. And in February 1931, as the result of these negotiations, there was published a letter signed by the Prime Minister and addressed to Dr Weizmann, the head of the Jewish Agency, "in order to remove certain misconceptions and misunderstandings

which have arisen as to the policy of His Majesty's Government with regard to Palestine". The letter is to be read as an authoritative interpretation of the White Paper. The general purport of the interpretation is to affirm and emphasise the obligations of the Mandate concerning the Jewish national home, to remove any slurs upon Jewish effort and Jewish organisations which were read into the White Paper, and to give fresh assurances about Jewish immigration and Jewish settlement upon the land. The letter concluded with an earnest invitation to both sides for "cooperation, confidence and a readiness to appreciate the difficulties and complexities of the problem; above all there must be a full recognition that no solution can be satisfactory or permanent which is not based upon justice, both to the Jewish people and to the non-Jewish communities of Palestine". Dr Weizman declared that the statement reestablished the basis for that cooperation with the mandatory power on which the Zionist policy was founded.

Lord Cecil of Chelwood stated in an article which was published before the controversy began, that there was a danger in treating the terms of the Palestine mandate as a kind of tight-rope over which the administration must walk so as to avoid the Scylla of injustice to the Arabs and the Charybdis of faith-breaking with the Jews. That would be to misinterpret it both in spirit and in letter, and the surest way to fall into both dangers. Its terms must be considered as a whole, and in the light of its broad principles. The danger was made apparent by the trouble which was aroused over the issue of the last White paper. But it may be more possible to find in acts than it has been in words a true balance of the policy that shall give effect to both sides of the mandate. The Permanent commission will have to express its opinion upon the documents issued by the British government; and it will be for the Council in the last resort to say if they satisfy the terms of the mandate and the recommendations to the mandatory Power advanced last year by the Council.

The immediate cause of the disturbances in Palestine, the question of the Wailing Wall, has moved meantime towards a solution. The British commission of enquiry into the riots made an immediate recommendation that the British Government should take steps to secure the earliest appointment, under Article 14 of the mandate, of an *ad hoc* commission to determine the rights and claims in connection with the Wall. Acting on this recommendation, His Majesty's government made a proposal at the end of 1929 before the Permanent Mandates Commission for the appointment of a tribunal. That body, while expressing its sympathy with the desire of the mandatory, could not comply with the request, for the technical reason that the mandate did not provide for the appointment of an authority to deal with a particular

Holy place as distinguished from all the Holy places in dispute. The British government then referred the matter to the Council of the League, and requested that the Council should find a means of overcoming the formal difficulty in view of the importance of a settlement for the peace and good order of the mandated territory. The Council of the League, after reasserting that it was anxious to place the mandatory power in a position to carry out its responsibilities under Article 13 of the mandate, without prejudicing in any way the whole of the problem relating to the question of the Holy places, decided that a commission should be entrusted with the final settlement of the rights and claims of Jews and Moslems with regard to the Wall. The commission was appointed then expressly in order to enable the mandatory to carry out his obligations under Article 13 which imposed upon him all responsibility in connection with the Holy places, including that of preserving existing rights and securing free access and free exercise of worship whilst ensuring the requirements of public order. It was agreed that the body should consist of three members who should all be of other than British nationality, and one of whom should be eminently qualified for the purpose by the judicial functions he has performed. The commission, composed of a Swedish ex-minister of Foreign affairs, a Swiss judge, and a Dutch ex-governor of the Indies, arrived in Palestine in June 1930 and conducted its enquiries for a month. It heard the evidence of the Moslems and the Jews who were both represented by Counsel. It endeavoured, without success, to bring about a peaceful understanding between the two sections, and delayed in submitting its report in order that a further opportunity of such settlement might be utilised. In the end however, the two parties could not agree, although earnest efforts for an understanding were made: and the commission submitted its report to the Mandatory Power. The report has not yet been published, but at least that peculiar difficulty of the execution of the Palestine mandate should soon be disposed of.

One other development of the A Mandates is to be considered; and affords an example of "the infinite variety" that distinguishes the application of the system in its relation to peoples who have reached the stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised. The mandate for Palestine covers the country known as Trans-Jordan: that is, the land on the east side of the Jordan, stretching to the Syrian desert on the east and to the Arabian peninsular on the south, which comprises the biblical lands of Midian, Moab, Ammon and Bashan. A clause of the mandate declares that in these territories the mandatory may postpone or withhold the application of such provisions as he may consider inapplicable to existing local conditions, and make such provision for the administration

of the territories as he may consider suitable to these conditions. The consent of the Council of the League was obtained in September 1922 for the exclusion from application in Trans-Jordan of the articles of the mandate which referred to the Jewish Agency, responsibility in connection with the Holy places, and certain other clauses that concerned the Jewish national home. Subsequently, the High Commissioner for Palestine announced that the mandatory proposed to recognise the independent government of Trans-Jordan under the rule of an Emir provided the government received a constitutional form.

A treaty was negotiated between the British government and the Emir on lines similar to those of the treaty with the Kingdom of Iraq: and it was signed at Jerusalem in February 1928. The Emir of Trans-Jordan has full power of administration and legislation over the country and exercises his powers through a constitutional government with appointed ministers and an elected legislature; but he is subject to the advice of representatives of the mandatory in regard to matters which concern the obligations of the mandate and the principal financial and military arrangements of the territory. An organic law prepared by the mandatory was issued by him in 1928 and provides for a legislature composed of sixteen elected members and six ministers. A council elected in accordance with the constitution held its first session in April 1929, and finally accepted the treaty with His Majesty's government. The Permanent Mandates Commission commented on the coming into force of the treaty which involved radical modifications of the administrative system, and in particular reduced the responsibility of the mandatory with regard to legislation and administration. The principle however of allowing the mandatory to substitute advice and assistance to an autonomous government in place of exercising direct legislative and administrative powers had already been accepted by the Council of the League in relation to Iraq. And although the mandate for Palestine which covered Trans-Jordan was framed so as to give the mandatory direct power, yet the territory of Trans-Jordan was, like the Kingdom of Iraq, included in the area in which the Allied powers had undertaken to establish Arab autonomy. The peculiar difficulties of the Jewish national home also, which had required the mandatory to exercise larger direct powers in Palestine proper, did not apply in the neighbouring territory. Thus it has come about that the more primitive country, Trans Jordan, has at the moment a larger measure of independence and autonomy than the more developed country of Palestine.

It has been noted by Professor Toynbee that by a strange necessity the pace at which the Arab peoples have severally approached their common goal of political independence is in inverse ratio to their political

maturity. The Arabs of the Hidjaz, who were the least Westernised, attained their independence in the Peace settlement. The Arabs of Iraq, who were the next most backward, have entered on the last stage of their road towards complete self-government. The Arabs of Trans Jordan who are the most backward section of the Arabs of Syria — in the larger sense — have advanced a stage on that road by the conclusion of the agreement with the Emir Abdallah. While, at the same time, the Arabs of Syria proper and Palestine are in enjoyment of a smaller measure of self-government than they had under Turkish rule, though the process of Westernisation has gone furthest among them and the desire and capacity for national self-government were strongest.

The mandate system in Iraq has nearly run its course, and the goal of independence is now in sight for the country. The admission of Iraq to the League will demonstrate that a mandate can be worked and can be concluded; and that under the guidance of a guardian a people new to the responsibilities of a State can in a short space of years reach the stage where it is able to stand alone. The progress towards independence of the other peoples detached from Turkey and placed under tutelage has been steady, save in Palestine where the Mandate has a special character and function. The greater or less degree of self-government which is accorded to them depends partly on the political tradition of the guardian power, and partly on the governing condition of the trust for civilisation. It is that trust, and the need of providing simultaneously for the development and wellbeing of two peoples which limits the action of the mandatory in Palestine in the process of the emancipation of his ward. The trustee has for the time to secure fair treatment and justice for two nationalities by direct government, till the two have learned to understand one another better, and self-government may be accorded without the danger of one people dominating and repressing the other.

---

# Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten.

Prof. Max Laserson (Riga).

Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten darf keineswegs als ein juristischer *deus ex machina* betrachtet werden. Zum Verständnis des jetzt geltenden Minoritätenrechts ist es notwendig, sich seine Entstehung zu vergegenwärtigen. Es wäre sehr oberflächlich gesehen, wollten wir dieses Recht als alleiniges Ergebnis der den Weltkrieg beschließenden Minderheitenverträge betrachten.

Die Entstehung des baltischen Minoritätenrechts wurzelt in der Geschichte der zwischenvölkischen Beziehungen des Baltikums und — noch weiter zurückgeblickt — in der Geschichte des Ringens der Nationalitäten Altrußlands um das Recht ihrer Selbstbestimmung. Nicht nur ist die gesamte Terminologie, sondern auch die juristische Konstruktion der einzelnen Institute diesem naturrechtlich anmutenden Kampfe entnommen. Aus den *traités relatifs aux minorités* läßt sich kein gestaltender minoritätenrechtlicher Begriff entnehmen, weil dieselben meistens nur entweder als Schutz und Abwehr gegen positive Beschränkungen und falsch gerichtetes behördliches Ermessen gedacht sind oder aber als positive Konstruktionen nur Gleichberechtigung und selbst diese hauptsächlich der den Minoritäten zugehörigen Personen gewähren.

Die Minderheitenverträge, welche direkt die zentraleuropäischen Staaten belasten, hatten als solche ursprünglich keinen weiteren Geltungsbereich als nur die in jedem von ihnen erwähnten Länder. Späterhin erst wurden diese Verträge als eine gewisse Gesamtheit allgemeiner Prinzipien aufgefaßt, die in dieser ihrer Gesamtheit zunächst einmal die ganze Materie als einen gewissen Status konstituieren und hernach ihre Verwirklichung völkerrechtlich garantieren. Die baltischen Staaten haben, wie bekannt, diese Verträge nicht mitunterschrieben, sind aber indirekt durch einen Beschluß der Versammlung des Völkerbundes vom 15. Dezember 1920 hierzu verpflichtet worden. Dieser Beschluß lautet: «Dans les cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des *principes généraux inscrits dans les traités des minorités*, et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'appli-

cation». Die (nach einigen Jahren) darauf erfolgten Deklarationen der baltischen Staaten sind nur als eine in Form von Akzepten übernommene Verpflichtung zu verstehen, diesen allgemeinen Prinzipien der Minderheitenverträge nachzukommen.

Die Minderheitenverträge, soweit sie indirekt durch die Deklarationen Litauens (vom 12. Mai 1922), Lettlands (vom 7. Juli 1923), Estlands (vom 17. September 1923) über den Minderheitenschutz anerkannt sind, könnten keineswegs diesen Ländern ein ausgebautes Minderheitenrecht gewähren, wenn nicht innerhalb dieser Staaten selbst von lange her der Kampf um nationales Recht eine Vorgeschichte gehabt hätte. Dieses läßt sich um so sicherer feststellen, als in den Nationalitätenstaaten, die diese Verträge direkt unterzeichnet haben (Polen, Ungarn, Türkei, Rumänien usw.) und mit Verpflichtungen aus diesen Verträgen unmittelbar belastet sind, es kein derartig entwickeltes Minoritätenrecht gibt. Dieses ergab sich in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten besagter Verträge und Konsolidierung der Staatsform einzelner zentraleuropäischer Nationalitäten-Staaten. Bereits in den Jahren 1920—1923 konnten die baltischen Staaten konstatieren, daß sie ihren diesbezüglichen Verpflichtungen besser nachgekommen sind, als die anderen Staaten, die diese Verträge direkt unterzeichneten. Bezüglich Lettlands findet diese Erkenntnis Ausdruck im Briefe des Außenministers S. Meierowitz an den Völkerbund, datiert 1. Sept. 1921, in dem es u. a. ausdrücklich heißt: »Quant à la protection des minorités en Lettonie, je tiens à souligner que l'Assemblée Constituante de Lettonie a déjà adopté des mesures qui garantissent aux minorités l'autonomie scolaire et culturelle la plus étendue, mesures qui ne sont pas en désaccord avec les principes généraux inscrits dans les traités des minorités et dont la plus stricte application est soigneusement contrôlée par le Gouvernement».

Ähnlich heißt es u. a. in der Deklaration des Gesandten Walters vom Jahre 1923: »Le Conseil (des Völkerbundes) aura toutefois le droit de se saisir de nouveau de la question et de rouvrir les pourparlers, si la situation des minorités en Lettonie ne lui semble pas correspondre aux principes généraux inscrits dans les différents traités dits de minorités». Im übrigen spricht aber die Deklaration beständig von *Personen*, die den Minoritäten angehören (personnes, appartenant à des minorités).

Auch die völkerrechtlichen Äußerungen Estlands lassen keinen Zweifel darüber übrig, daß Estland seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nur entsprochen, sondern daß es dieselben weit überboten hat. So heißt es in der Erklärung Pustas: »le peuple esthonien . . . a donné aussi de multiples preuves qu'en toutes circonstances il sait tenir sa parole. Et je me féliciterai à double titre si ces pourparlers sur le statut des minorités en Esthonie ont pu contribuer à *éclaircir la question de la*

*protection des minorités en général.*» Sehr bezeichnend berufen sich beide Staaten auf ihr eigenes innerstaatliches Recht, — Estland selbst auf seine Verfassung, um sich desto stärker direkter Beaufsichtigung und Kontrolle des Völkerbundes zu entziehen. Estland behält sich vor, die von ihm abgegebene Deklaration nicht als einen völkerrechtlichen Minderheitenvertrag gelten zu lassen. «Il doit, en outre, être bien entendu que la présente déclaration forme, avec la résolution soumise au Conseil un tout inséparable qui ne saurait, par ailleurs, être considéré comme constituant un traité de minorités». Die Intervention seitens des Völkerbundes wird von allen baltischen Staaten grundsätzlich nur ausnahmsweise zugelassen und zwar bei vorgekommener Durchbrechung der allgemeinen gewährleisteten Grundsätze des Minderheitenschutzes.

In den obenangeführten offiziellen Deklarationen konnte nicht die Auffassung zum offenen Ausdruck kommen, die allen obigen Ausführungen zugrunde liegt, nämlich, daß sich die völkerrechtliche Regulierung des Minderheitenrechts eigentlich auf alle polynationale Staaten beziehen müßte und daß, mangels einer solchen allumfassenden prinzipiellen Regelung, die Forderungen des Völkerbundes den baltischen Staaten gegenüber nicht vollberechtigt seien und ihnen eher aus politischen als aus rein rechtlichen Erwägungen heraus Folge zu leisten sei.

Daß diese Deklaration keine bestimmende Bedeutung für den Ausbau des Minoritätenrechts in jedem einzelnen baltischen Staat haben konnte, erhellt am besten aus folgendem. Alle drei Staaten insgesamt haben sich in ihren Deklarationen zu weniger Zugeständnissen verpflichtet, als sie selbst das in ihren Verfassungen und organischen Gesetzen taten. Man hielt sich vielmehr an Gewährung von Schutzrechten und Gleichberechtigung an »Personen, die zu den Minderheiten gehören«, als wie an Minderheiten als öffentlichrechtlich anerkannte Gesamtheiten; somit blieben hier als rechtlicher Maßstab die Minderheitenverträge geltend. Weiter ging man nicht in völkerrechtlicher Zuerkennung. Aber auch dieses versuchte man unter Berufung auf seine Souveränität als freien Entschluß des betreffenden Staates darzustellen. Dieses gilt insbesondere von Lettland.

Eingangs wurde bereits erwähnt, daß das Minderheitenrecht des Baltikums seine Entstehung einer Vorgeschichte der nationalen Kämpfe in Altrußland verdankt. Es würde unvermeidlich zu Trugschlüssen führen, wollten wir dieses Recht irgendwie anders entstehen sehen. Im kaiserlichen (europäischen) Rußland waren sämtliche Nationalitäten im Laufe der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts für ein nationales Eigenleben und Selbstbestimmung gereift. Viele unter diesen Nationalitäten älterer Kulturherkunft wurden dem russischen Reiche sub conditio einer Wahrung ihrer nationalen und gebietshistorischen Eigenart einverleibt. Dieses bezieht sich auf die sogenannten russischen Ost-

seeprovinzen (heutiges Lettland und Estland) mit ihrem eigenen deutschen Rittertum und Kirchenwesen, ferner auf Finnland, auf Kongreßpolen und seine andersvölkischen Dependenz (heutiges Litauen und Weißrußland), auf Ukraine, Beßarabien und im Süden auf Georgien und Armenien. Das kaiserliche Rußland, welches etwa seit der Zeit Peters des Großen diese Einverleibungen, während des 18. und 19. Jahrhunderts langsam vollzog, sah sich gezwungen in der ersten Zeit den annektierten Gebieten, die von Andersvölkischen besiedelt und meistens an den Grenzen des weiten Zarenreiches gelegen waren, einige Zugeständnisse auf dem Gebiete der rechtlichen (insbesondere zivilrechtlichen) Ordnung, der Agrarverhältnisse, der städtischen und ländlichen Selbstverwaltung, des Schul- und Kirchenwesens zu machen<sup>1)</sup>. Am stärksten hat sich dieser eigenartige nationalterritoriale Status für Finnland erhalten, welches bis zuletzt eine volle Gebietsautonomie genoß, und für die baltischen Provinzen.

Zugleich mit diesen sehr bescheidenen Zugeständnissen, die allmählich geschmälert und sehr willkürlich durch verschiedene am Ruder stehende Regierungen gehandhabt wurden, erhob sich nach der Revolution von 1905 und dem von ihr erkämpften Scheinkonstitutionalismus eine ungemein intensive Nationalitätenbewegung, die schon zu Zeiten der ersten Reichsduma (1906) in der Forderung der Schaffung autonomer nationaler Gebiete mit föderativer Bindung gipfelte. Diese autonom-föderalistischen Bestrebungen fanden ihren halboffiziösen Ausdruck in der Bildung eines besonderen Parlamentsblockes nichtrussischer Abgeordneten in der ersten Reichsduma.

Mit dem Erwachen dieser naturrechtlich stark durchsetzten nationalen Bewegung machten sich allmählich immer neue Abzweigungen bemerkbar, immer neue Völker traten hervor. Handelte es sich zu Beginn und Mitte des 19. Jahrhunderts hauptsächlich um eine Fronde der in ihrem Gebiete national herrschenden und führenden Völkergruppen — wie etwa der Schweden in Finnland, der Deutschen in Liv- und Est- und Kurland, des polnischen Adels in Polen, Weißrußland, Litauen und (teilweise) Ukraine, so gestaltete sich die Entwicklung zu Ende des 19. Jahrhunderts wesentlich anders. Es begannen allmählich die unhistorischen ethnographisch-passiven Gruppen, die entweder aus einem ehemaligen Staatsvolke zu einem hörigen Bauernvolke gänzlich (wie Litauer) bzw. teilweise (Georgier) degradierten oder aber auch nie in historischer Perspektive auf ihrem Gebiete ein Staatsvolk bildeten (Letten, Esten, Weißrussen), um nationale Selbstbestimmung und Autonomie zu ringen.

In den knappen zwölf Jahren nach der Erhebung von 1905 bis zur

<sup>1)</sup> Vgl. Baron B. Nolde, Grundriß des russischen Staatsrechts, Petersburg 1911 (russisch), insb. Kap. III »Über die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit Rußlands«, S. 223 ff.

republikanischen Revolution von März 1917 hat sich eine mächtige Bewegung vieler Nationalitäten westlicher und östlicher Mentalität erhoben, die rapid von den bescheidensten Ansprüchen auf Nichtunterdrückung ihrer Schulen bis zu staatsrechtlich fein durchdachten Forderungen nach Gebietsautonomie mit Gewährung personaler Autonomie an die eigenen auf gegebenem Gebiet ansässigen Minderheiten emporschnellten. Befehdeten sich die neu aufstrebenden Völkergruppen in ihren eigenen Gebieten, so mußten sie oft paktieren, wo es sich um einen Kampf gegen das das gesamte Reich beherrschende russische Volkstum handelte. Das merkte man oft bei Bildung von Wahlblocks während der Parlamentswahlen nach 1906.

Auch die Erlasse der Märzrevolution 1917 haben den Begriff der nationalen Selbstbestimmung für immer mit der Anerkennung der örtlichen Minderheitenrechte verquickt.

Gleich nach der Märzrevolution wurde im Bestande des Innenministeriums des damals demokratisch-republikanischen Rußlands ein besonderes Departement für Nationalitäten begründet, welches sich als Aufgabe stellte, die Autonomie, Gebietsselbstverwaltung und Sprachenrechte der vielzähligen Völkerschaften Rußlands zu normieren; es gab im Bestande dieses Departements auch eine besondere Abteilung für die baltischen Provinzen.

Dasselbe Departement hat viel dazu beigetragen, zwei sogenannte Landesräte für die beiden baltischen Provinzen des damaligen Rußlands zu schaffen, von denen ein beträchtlicher Teil des durch Letten besiedelten Gebietes (Kurland) zu jener Zeit unter deutscher Okkupation stand. Die Landesräte stellten Selbstverwaltungsorgane territorialautonomer Natur dar und sollten den Grundstock zu einer weiteren rechtlichen Entfaltung der nationalen Autonomie der Letten und Esten bilden. Ein Landesrat wurde für das von den deutschen Truppen nicht besetzte Gouvernement Livland (mit überwiegend lettischer Bevölkerung), ein zweiter für Estland ins Leben gerufen. Das vom Departement ausgearbeitete Gesetz über den Gebrauch örtlicher Sprachen beim Gericht und bei den Verwaltungs- und Selbstverwaltungsbehörden läßt sämtliche örtliche Sprachen (besonders als äußere Dienstsprachen) ohne Unterscheidung einer Majorität und Minorität zu<sup>2)</sup>. Als Ergebnis der russischen Märzrevolution kann auch das ukrainische Gesetz über national-personale Autonomie vom 9. Januar 1918 betrachtet werden, welches sämtlichen Minoritäten der Ukraine eine volle Autonomie auf Grund von nationalen Katastern und Selbstbesteuerung gewährt<sup>3)</sup>. Dieses Autonomiegesetz mutet geradezu wie ein Vorbild des estnischen Autonomie-Gesetzes vom 25. Februar 1925 an.

<sup>2)</sup> Siehe mein Buch: Nationalität und Staat, Petersburg 1918 (russisch) S. 181 ff.

<sup>3)</sup> *ibid.* S. 177.

Sowohl in der großen Broschürenliteratur 1905—1917, als in den mündlichen Äußerungen haben naturrechtliche Erwägungen auf Grund österreichischer Zugeständnisse und Beispiele eine eminent wichtige Rolle gespielt. In dieser Hinsicht war die russische Revolution von 1917 eine verstärkte Wiederholung der österreichischen Revolution von 1848. Auch spielte dabei die deutsch-österreichische staatsrechtliche und politische Literatur die Rolle einer maßgebenden Wegweiserin, die Namen Herrnritts, Palacky's, Fischels, Bernatziks, Springer-Renners, Otto Bauers u. a. wurden alltäglich gebraucht und ihre Werke beständig bei Streitfragen angeführt.

Dies ist auch im wesentlichen der ideologische Weg, den das baltische Minderheitenrecht gegangen ist. Die Friedensverhandlungen, die völkerrechtlichen Diskussionen um die Minderheitenverträge kamen nicht nur historisch später, sondern konnten auch garnicht wesentlich auf die Verfassungsgarantien für Minderheitenrechte und auch nicht auf die einzelnen Minderheitengesetze einwirken. Das muß um so entschiedener unterstrichen werden, als die ideologischen und nationalpsychologischen Voraussetzungen des baltischen Minderheitenrechts oft ganz entlegen gesucht werden.

Wir sind auch damit einverstanden, daß bei der Gewährung gewisser Rechte die Vorgeschichte der Gesetzesbestimmungen von großer Wichtigkeit ist. Man kann sich bei Untersuchung des Minoritätenrechts nicht auf dogmatisch-rechtliche Analyse beschränken, letztere gibt uns keine Einsicht in die Motive. Wollen wir das Wesen der Sache treffen, so muß zugleich mit der dogmatischen Auslegung eine positive Analyse auf Grund geschichtlich-politischer Untersuchungen unternommen werden. Die Materie des Minderheitenrechts ist noch zu jung, noch viel zu deklarativer materiell-rechtlicher Natur, ohne genügende prozessualrechtliche *Auswirkung*, als daß wir uns nur auf dogmatische Hermeneutik beschränken könnten. Es wiederholt sich hier nochmals der Unterschied im Werdegang zwischen Privatrecht und Staatsrecht. Ist ersteres aus Forderungen und Klagen herausgewachsen, ist hier das erste der Streit und das nachfolgende das materielle Normieren, so handelt es sich im Staatsrecht wesentlich unmittelbar um die materielle Niederlegung gewisser Normen und dann erst um ihre prozessuelle Durchsetzung bzw. Verwirklichung.

Auch für das Minderheitenrecht gilt dieser Satz. Im Anfang war die rechtliche Anerkennung, die materielle Norm. Ist dem so, so muß entschieden hervorgehoben werden, daß diesen materiellen Normen des baltischen Minderheitenrechts keine Ansichten und Einstellungen zugrunde liegen, welche für die alten europäischen Staaten maßgebend gewesen waren.

Wir haben oben in allgemeinen Strichen den Werdegang der Staats-

mentalität der heutigen baltischen Staaten geschildert: es ist der Weg von Völkern, die *den ganzen Vorbereitungsprozeß zur Staatswerdung als Minoritäten durchgemacht haben*. Litauer, Letten und Esten waren etwa bis Dezember 1917 russische Minderheiten, sogar in ihrem Kampf für volle Autonomie — höher gingen die Forderungen bis zur bolschewistischen Umwälzung nie — konnte sich in dem naturrechtlichen vordogmatischen Stadium kein Nationalstaatsgedanke im westeuropäischen Sinne des Wortes festlegen. Dazu fehlten gänzlich die Voraussetzungen.

Für die westeuropäischen Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien) war der Gedanke des Nationalstaates das Ergebnis eines langwierigen inneren Kampfes eines von jeher bestehenden Staatswesens gegen die in seiner Mitte vorhandenen Hemmungen für die volle Entfaltung der Lebensmöglichkeiten einer Nation. Innerstaatlich gesehen, war dieser Kampf zugleich ein Ringen sozialer Natur, es bedurfte einer Solidarisierung zwischen der königlichen Macht und dem Bürgertum gegen den Adel zwecks Stärkung der Souveränität; außenpolitisch gesehen erforderte der Nationalstaat eine territoriale Einbeziehung möglichst größerer konnational besiedelter Gebiete.

Ganz anders ist es um die baltischen Staaten bestellt. Meines Erachtens bedeutet hier die Staatswerdung nur die Erreichung des Superlativs der Autonomie, als Form der Selbstbestimmung. Der Nationsbegriff, gipfelnd im Staatswesen, widersetzt sich hier nicht dem Ständewesen, der *État* den «*états*». Die *ganze Nation* (oder richtiger gesagt — Nationalität) findet endlich eine Stätte für ihre Selbstbestimmung und -behauptung; insofern könnte man auch allerdings bei den baltischen Staaten von Nationalstaaten sprechen. Hierbei wollen wir uns dadurch nicht irreführen lassen, daß terminologisch »Minderheit« die Voraussetzung einer nationalen Mehrheit des Staates bedeutet 4). Viel wichtiger ist dabei etwas ganz anderes. Der baltische Staat ist Nationalstaat insoweit, als er sprachlich und kulturell der numerisch herrschenden Nation die größtmögliche Entfaltung gewährt, er ist es aber nicht im konstruktiv staatsrechtlichen Sinne des Wortes.

Die Verfassungen aller drei baltischen Staaten gründen die Souveränität des Staates auf das Gesamtvolk des Landes. Wir lesen im Art. 2 der lettländischen Verfassung: »Die souveräne Gewalt des Staates Lettland gehört dem lettländischen Volke« (nicht etwa nur dem lettischen Volke), sowohl als im § 1 der estländischen: »Estland ist ein selbständiger, unabhängiger Freistaat, in dem die Staatsgewalt in den Händen des Volkes ruht«, und im § 1 der litauischen Verfassung: »Die souveräne Staatsgewalt gehört dem Volke«. Hier bedeutet Volk Element

4) Siehe J. Robinson, *Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung*. Jahrb. d. öff. Rechts, 16. Band, 1928, S. 305.

des Staates (besonders hervorgehoben in der lettl. Verfassung) nicht etwa herrschende Nationalität.

Zugleich jedoch lassen alle drei Staaten das Volk ihres Staates aus national-organisierten Gruppen entstehen. Dies findet seine Widerspiegelung entweder in den Verfassungen oder in den ihnen vorausgehenden Deklarationen und Kundgebungen, denen ein unbedingt bindender öffentlich-rechtlicher Charakter beigelegt werden muß, ferner bestätigen dieses die auf Grund benannter Deklarationen und Verfassungen später veröffentlichten organischen Gesetze.

Bezüglich *Lettlands* steht die Frage prima facie etwas schwieriger als in den übrigen baltischen Staaten und zwar deshalb, weil zum Unterschied von Litauen und Estland die lettländische Verfassung das Minoritätenrecht nicht normiert. Es ist dies eine Folge dessen, daß der gesamte zweite Teil — über die subjektiven öffentlichen Rechte — des bereits fertiggestellten Entwurfs in der verfassunggebenden Versammlung verworfen wurde<sup>5)</sup>. Und trotzdem ist der öffentlich rechtliche kollektive Status der Minderheiten auch in Lettland verfassungsgemäß verbürgt. Allerdings müssen wir hier den Begriff »Verfassung« nicht als formale »geschriebene Verfassung« bezeichnen, vielmehr ist hier am Platze der absolute Verfassungsbegriff, wie er in der »Verfassungslehre« von Carl Schmitt letzthin entwickelt wurde. Am Beispiele Lettlands mit seiner geschriebenen Rumpfverfassung, der vorhin und späterhin eine ganze Reihe konstitutioneller Einzelgesetze vor- und nachgegangen sind<sup>6)</sup>, bewahrheitet sich am besten die These Schmitts von der Unhaltbarkeit der Verfassung als einer normativen für alle künftigen Zeiten geschlossen kodifizierten Einheit. Gerade hier sehen wir, daß die Verfassung sich in eine Reihe von »einzelnen positiven Verfassungsgesetzen« verwandelt hat.

In der für die lettländische Verfassung grundlegenden »Plattform des Volksstaates Lettland« vom 18. XL 1918 werden besondere Rechte der Minoritäten festgelegt, wobei die entsprechenden nationalen »Gruppen« als öffentlich-rechtlich geeinte Korporationen zu verstehen sind.

#### »IV. Rechte der Andersvölkischen.

1. Die nationalen Minderheiten senden ihre Vertreter in die verfassunggebende Versammlung und gesetzgebende Stellen auf Grund des Verhältniswahlrechts.
2. Die in den Volksrat Lettlands eingetretenen Minderheiten nehmen Anteil an der Provisorischen Regierung.

5) Siehe meinen Artikel: Die Verfassungsentwicklung Lettlands im Jahrb. d. öff. Rechts Bd. XI, 1922.

6) Siehe meine lettische Abhandlung: Die konstitutionelle Gesetzgebung und der öffentlich-rechtliche Ausschuß der Seima.

3. *Die kulturellen und nationalen Rechte* der nationalen Gruppen sind durch die Grundgesetze zu verbürgen.«

Diese Bestimmungen der »Plattform« bestehen noch heute als geltendes Verfassungsrecht ebenso gut etwa wie vom Standpunkt des heutigen französischen Verfassungsrechts trotz der Abwesenheit eines Abschnittes für subjektive öffentliche Rechte in der geschriebenen Verfassung von 1871, die entsprechenden Freiheits-Deklarationen die ihnen lange vorausgegangen sind (unter ihnen die Deklaration von 1789) geltendes Verfassungsrecht sind. Wurden die kulturellen und nationalen Rechte der nationalen Gruppen bis heute in der geschriebenen Verfassung nicht verbürgt, so bestehen diese Rechte als absolute Verfassung und müssen weiterentwickelt und geregelt werden entweder mittels der Erweiterung der bestehenden geschriebenen Verfassung von 1922 oder durch Veröffentlichung weiterer spezieller Minderheitenverfassungsgesetze. Verstehen wir unter »Grundgesetze« eine geschriebene Verfassung, so ist dieses feierliche Versprechen nicht eingehalten worden, die lettländische Verfassung vom Jahre 1922 enthält keinen einzigen Artikel über die Rechte der Minderheiten, dagegen sind diese Rechte in einer Reihe von Gesetzen und Normen organisch-verfassungsrechtlicher Natur verwirklicht, vor allem im Gesetze über Schulautonomie der nationalen Minderheiten vom 8. Dez. 1919. Wir wollen dieses erste Autonomiegesetz in den baltischen Staaten nur kurz charakterisieren.

Es wäre falsch, wenn man die lettländische Schulautonomie als eine lediglich sprachenrechtliche Autonomie auffassen wollte<sup>7)</sup>. Es handelt sich hier eher um eine grundsätzliche nationale Autonomie, die jedoch in ihrer Zuständigkeit auf das Schul- und Bildungswesen beschränkt ist, entsprechend sind auch die kollektiven Organe dieser Autonomie (Schulkonseils und ähnl.) wesentlich zusammengeschrumpft. Würde es sich in Lettland um nichts weiteres als nur um Schaffung, Unterhaltung und Leitung von andersvölkischen Schulen handeln, so wäre eine Unterordnung dieser Schulen dem allgemeinen Bildungsministerium das natürliche Ergebnis. Das beste Beispiel dafür sind die estnischen und litauischen Schulen Lettlands, die — auf Grund gegenseitiger Abkommen errichtet — dem allgemeinen Schuldepartement des Ministeriums untergeordnet sind, und zwar in gleicher Weise wie die lettischen, ohne jegliche besondere Verwaltungs- und Aufsichtshierarchie. Alle juristischen Anzeichen beweisen mit unumstößlicher Klarheit, daß es sich in Lettland um ein *Fragment* einer *nationalen Autonomie* der Minoritäten handelt.

Das Schulwesen der Minoritäten unterliegt der Oberaufsicht des

<sup>7)</sup> Vgl. M. Mintz, Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts, Riga 1927, S. 112.

Bildungsministeriums, bleibt aber »in seiner Organisation autonom«. Autonomie der Organisation ist keine gelungene Bezeichnung für das Wesen desjenigen eigenen Wirkungskreises, der den Minoritäten auf Grund dieses Gesetzes gehört. Die Autonomie bezieht sich auf die gesamte Organisation und nicht etwa bloß auf formelle Zuständigkeitsfragen, das Wesen dieser Organisation ist kulturell-materieller Natur. Als Subjekt des Rechtes auf Autonomie gilt die einzelne nationale Minderheit als solche und nicht etwa einzelne Personen, die z. B. als Eltern von schulpflichtigen Kindern den einzelnen Minderheiten angehören. »Schulen der Minderheitennationalitäten« ist der übliche Ausdruck, mit dem diese Schulen bezeichnet werden. Es handelt sich hier also nicht nur um Schulen —, wie die beispielsweise im kaiserlichen Österreich schlechthin als »Minoritätenschulen« bezeichneten, oder wie die andersvölkischen litauischen Schulen Lettlands, — mit anderer Unterrichtssprache, sondern um ein autonom organisiertes eigenes Schulwesen, um Schulen, die eine eigene völkische Obrigkeit besitzen<sup>8)</sup>.

Die Zugehörigkeit dieser Schulen zu den Minoritäten als öffentlich-rechtlichen Bestandteilen des Staatsvolkes drückt sich in der Selbstständigkeit ihrer Verwaltung aus. Art. 6 des Schulautonomieggesetzes besagt u. a.: »Die Schulverwaltung einer jeden einzelnen Minderheit konzentriert sich in einer eigenen Abteilung (jetzt Verwaltung genannt — M. L.), deren Chefs dem Minister unmittelbar unterstellt sind. — Indessen tritt der autonome Charakter der Minoritäten noch stärker darin in Erscheinung, daß die Schulverwaltung nicht nur als rein technisches Organ zur Verwaltung der ihm untergeordneten Schulen fungiert, sondern auch daß jede Abteilung gewissermaßen als entsprechendes Bildungsministerium im kleinen zu gelten hat. Der dem Minister unmittelbar unterstellte Chef des betreffenden völkischen Schulwesens ist höchstes Organ in den national-kulturellen Fragen seiner Minorität und vertritt dieselbe nach außen (Art. 7): »Der *Chef der Schulverwaltung* der Minorität vertritt seine Nationalität in allen Kulturfragen, mit dem Recht, mit allen Departements des Bildungsministeriums in Verbindung zu treten, sowie auch mit beratender Stimme teilzunehmen an den Sitzungen des Ministerkabinetts in allen Fragen, die das kulturelle Leben der von ihm vertretenen Nationalität berühren.«

Der autonome Charakter des Minoritätenschulwesens drückt sich klar in der Art der Bestellung der Chefs aus, die hier auch gewissermaßen als politische Vertreter der entsprechenden Minderheit durch Vermittlung der völkischen Abgeordneten des Volksrats — nunmehr nach unwidersprochener Praxis durch Vermittlung der Parlaments-

<sup>8)</sup> Vgl. mein Verfassungsrecht Lettlands im Jahrb. des öff. Rechts Bd. XII, 1923/24.

mitglieder der entsprechenden Minorität — uns gegenüberreten. Diese Auffassung baut sich auf eine Auslegung des Art. 8 des Autonomiegesetzes folgenden Wortlauts auf:

»Die in Art. 6 vorgesehenen Chefs stellt die betreffende Minorität durch den Minister dem Ministerkabinett zur Bestätigung vor.

*Anmerkung.* Vorläufig schlagen die Parteivertreter der Minoritäten im Volksrat die in Art. 6 vorgesehenen Chefs zur Bestätigung vor, bis zur Schaffung einer *gesetzlichen Vertretung der nationalen Minoritäten*«.

Nach Art. 8 werden somit die betreffenden Bildungschefs von der entsprechenden Minderheitennationalität durch den Minister dem Ministerkabinett zur Bestätigung vorgeschlagen. Das Vorschlagsrecht der Minderheitennationalitäten erstreckt sich gemäß § 9 auch auf alle anderen Beamten der entsprechenden Bildungsverwaltung. Der ganze Bestand dieser Verwaltung mit dem im Ministerkabinett beisitzenden Chef an der Spitze ist folglich eine rechtliche *Exposition der Minderheitennationalität*. Die Nationalität als solche wird hier als eine öffentlich-rechtliche Einheit mit Rechten der Organschaft anerkannt. Dies allein läßt in Lettland die Minderheitennationalität in vollem Einklang mit den Bestimmungen der politischen Plattform als einen organisierten Teil des lettländischen Volkes erscheinen. Noch weiter geht die Anmerkung zu diesem Artikel 8, die oben im Wortlaut wiedergegeben ist.

Was weiter unter »gesetzliche Vertretung der nationalen Minoritäten« zu verstehen ist, darüber ist aus dem Wortlaut des Gesetzes nichts Positives direkt zu folgern. Die Praxis der Bestallung der Chefs hat im Laufe der Jahre bewiesen, daß dieselben — mangels einer ausgebauten nationalen Autonomie vor deren obersten Organen sie für ihre Tätigkeit verantwortlich wären — vor den Parlamentsabgeordneten der betreffenden Minderheitsnationalität im Wesen ihrer Amtsführung verantwortlich sind<sup>9)</sup>. Wollte man aber aus dem so gedeuteten Sinn

<sup>9)</sup> Die Ernennung und Entlassung der Chefs wurde bisher immer von den entsprechenden Abgeordneten beantragt und ein Schweigen derselben bedeutet, daß dieses Vertrauen besteht. Die bisher geübte Praxis läßt mit Bestimmtheit darauf schließen, daß eine Einwendung gegen die Amtsführung des entsprechenden Chefs nur dann erfolgen kann, wenn eine Mehrheit der konnationalen Deputierten dieses beantragt. Das lückenvolle Gesetz vom 8. Dezember 1919 konstruiert nicht aus den einzelnen Abgeordneten eine irgendwie festgelegte Gesamtheit, geschweige denn ein bestimmtes Kollektiv-Organ. Das noch auszubauende Organ des minderheitsvölkischen Willens ist einzig und allein die »zukünftige gesetzliche Vertretung der nationalen Minderheiten«, d. h. ihre autonomen gewählten Organe. Zeitweilige Träger dieser Organschaft sind die Vertreter der gegebenen Minderheit im Parlament. Die Übertragung dieser Kompetenz auf irgendwelche Ersatzkonferenzen ist demnach unzulässig. Dieses Recht zur Bestallung der Chefs ist unbezweifelt in den Händen der entsprechenden Minderheits-

des Art. 6 von dem Recht der Bestallung der Chefs auch auf das Recht der Absetzung der Chefs auf Forderung der betreffenden konationalen Abgeordneten schließen, so stieße man auf eine offene Lücke. Diese wurde in einem Falle in praxi restringierend dahin gedeutet, daß die Chefs einmal von den Abgeordneten bestellt, von ihnen auch bei offen ausgedrücktem Mißtrauen nicht abberufen werden können. Diese praktisch gegebene Deutung ist eine weitere Minderung der nationalen Selbstbestimmung und verwandelt den Bildungschef, der auch als nationaler Vertreter zu fungieren hat, in einen gewöhnlichen Wahl-Beamten des Bildungsministeriums. Der administrative Senat wird über diese Frage noch zu entscheiden haben.

Die benannte lettländische Schulautonomie, die, wie früher erwähnt, zweifelsohne Ansätze zu einer allgemeinen Autonomie besitzt, hat auch in anderen allgemeinen Gesetzen ihre Verankerung gefunden, besonders insofern, als die Organe dieser Autonomie, wie z. B. der Chef der Schulverwaltung nach außen hin, nicht nur als höherer Bildungsbeamter zu fungieren, sondern seine Nationalität überhaupt, insbesondere in der höchsten Behörde der exekutiven Gewalt — im Ministerkabinet, zu vertreten hat. Bei Ausarbeitung der Ministerkabinettsordnung ist vom Schreiber dieser Zeilen innerhalb derselben eine Festlegung dieser Vertretungsfunktion, wie sie im Art. 7 des Schulautonomiegesetzes bereits vorausgesehen ist, durchgesetzt worden. Zur Zeit lautet der betreffende § 16 der Ministerkabinettsverfassung folgendermaßen: »Die Chefs der Schulverwaltungen der Minderheitennationalitäten haben das Recht, mit beratender Stimme an Sitzungen des Ministerkabinetts in allen Fragen teilzunehmen, die die Kunst und Bildung der betreffenden Nationalität berühren.«

Der im Vergleich mit Art. 7 der Schulautonomie etwas geschmälerte § 16 hat somit die wichtige Bedeutung, daß er das rechtliche Bestehen besonderer Nationalitäten und ihrer Minoritätenbelange anerkennt mit Gewährung einer besonderen Vertretung derselben im Kabinet.

parlamentarier, und sie sind in ihrer Willensäußerung keineswegs an irgendwelche formelle Sitzungen, Beschlüsse, die zu Protokoll genommen werden müssen u. dgl. gebunden.

Können die Bildungschefs unter der Berufung auf ihre Beamtenqualität eine selbständige Leitung ihres Ressorts derart beanspruchen, daß für sie eine Willensäußerung der Abgeordneten im wesentlichen belanglos wird?

Darauf ist zu antworten, daß die dienstlichen Eigenschaften der Chefs vor ihrer politischen Funktion zurückzutreten haben. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die amtliche Qualität des Chefs nicht nach den allgemeinen Regeln des Zivildienstes zu betrachten ist, sondern daß er in seiner Ernennung bzw. Entlassung der Lage der Minister zu folgen hat, mit dem wesentlichen Unterschied, daß das Vertrauen bzw. Mißtrauen nichts mit der jeweiligen allgemeinen politischen Situation und Koalitionsfrage zu tun hat. Nur innerhalb seines eigenen nationalautonomen Kreises hat der Chef seiner Amtsführung die Anerkennung zu erwirken.

Dieser Paragraph bleibt auch dann bestehen, wenn das Schulautonomiegesetz geändert werden sollte.

Die öffentlich-rechtliche Organschaft der Minderheiten bekommt ihren weiteren entschiedenen Ausdruck im Prinzip der proportionellen Zuwendungen aus Staatsmitteln für das Minoritätenschulwesen. § 2 des Gesetzes vom 8. Dez. 1919 lautet: »Von den von der Regierung und von den kommunalen Behörden für die Bedürfnisse der Mittelschulen aller Typen bewilligten Mitteln fällt den Schulen der Minderheitsnationalitäten der ihrer Einwohnerzahl entsprechende Teil zu. Die obligatorischen Schulen der Minderheitsnationalitäten sind gemäß dem § 41 des »Gesetzes über die Bildungsanstalten Lettland« zu unterhalten«. Genannter § 41 lautet: »Der Staat und die kommunalen Behörden unterhalten für jede Nationalität so viele obligatorische Schulen, wie zur Ausbildung ihrer Kinder im Einklang mit diesem Gesetze notwendig sind.« Dieser Grundsatz wurde bisher in praxi streng befolgt und übte auch weit über das Grund- und Mittelschulwesen hinaus — sozusagen gewohnheitsrechtmäßig — eine proportionelle Verteilung von Staatszuwendungen auch für andere Bedürfnisse, so z. B. für Außer-schulbildung, Theaterwesen u. dgl.

Bezeichnenderweise ist das Prinzip der Gewährung des obligatorischen Schulunterrichts in den Minoritätensprachen im allgemeinen »Gesetz über die Bildungsanstalten Lettlands« (§§ 39 u. 40) festgelegt. Dieselben lauten: § 39: »In allen obligatorischen Schulen hat der Unterricht in der Familiensprache der Schüler zu erfolgen«. § 40: »Als Familiensprache der Schüler ist diejenige zu betrachten, welche von den Eltern bei der Aufnahme der Kinder in die Schule angegeben wird und in welcher dieselben frei ihre Gedanken ausdrücken können.«

Der Begriff der Familiensprache erweist sich nach dem Wortlaut des § 40 als etwas dehnbar. Es wird den Eltern anheimgestellt, ihre Familiensprache zu deklarieren, und ihnen steht es somit zu, zu bestimmen, welche die Familiensprache des Kindes ist. Eine Nachprüfung oder Bestreitung dieser Angabe ist nirgends vorausgesehen und fand auch bisher nie statt. Die einzige Gegengarantie ist nur die Fähigkeit der Kinder, in der als Familiensprache angegebenen Sprache ihre Gedanken frei ausdrücken zu können. Aber auch in Bezug auf diese Gegengarantie wurde nie die freie Ausdrucksmöglichkeit rechtlich beanstandet. Diese Dehnbarkeit des § 40 macht die Angabe der Familiensprache zu einer tatsächlichen Selbstbestimmung der Eltern über die Erziehung ihrer Kinder, also indirekt zu einem Bekenntnis zur Nation.

In Ergänzung des bereits Vorgetragenen ist dieses von besonderem Belang deshalb, weil das lettländische Minoritätenrecht keine nationalen Kataster kennt. Ist die Familiensprache keine bloß statistische oder verwaltungsmäßig nachprüfbare Tatsache, sondern Gegenstand der

freien Angabe der Eltern, so wächst sie zu einer Grundlage der nationalen Selbstbestimmung aus und *ersetzt gewissermaßen das Kataster*.

Daß diese meine Auffassung von dem subsidiären Charakter der tatsächlichen Familiensprache als Hilfsmittel zur Bestimmung der Nationalität des Kindes und der überwiegenden Bedeutung der diesbezüglichen Angabe der Eltern richtig ist, beweist die interessante Entscheidung des lettländischen administrativen Senats in Sachen der jüdischen Grundschule zu Lievenhof vom 16. Mai 1929.

Der Senat wurde angerufen in einem Streit, der zwischen einer Eltern-Mehrheit von Kindern grundschulpflichtigen Alters, die die Einführung der hebräischen Sprache als Unterrichtssprache beim Minister erwirkt hatte, und einer Minderheit, die das Jiddische beibehalten wollte. Anhänger des »Jiddisch« machten den Art. 39 des Schulgesetzes geltend und bestritten die Eigenschaft des Hebräischen als Familiensprache, das in der Eingabe als tote Sprache und überdies als nicht entsprechend dem Sinne und Geiste des Art. 40 desselben Gesetzes gekennzeichnet wurde. Der Antrag des bestreitenden Teiles lautete auf Ungültigkeitserklärung der Verfügung des Bildungsministers. In der Entscheidung des Senats heißt es u. a.: »Wenngleich in Lettland gemäß Daten des Staatlichen Statistischen Amtes »Jiddisch« die zahlenmäßig unter der jüdischen Bevölkerung vorherrschende Familiensprache ist, so ist auch Hebräisch die Sprache einer Anzahl jüdischer Einwohner des Landes... kann aber der Elternrat zu keinem einmütigen Beschluß kommen, so muß der Unterricht in der *von der Mehrheit der Eltern als Familiensprache der Schüler angegebenen Sprache erfolgen*.«

Die von den Eltern eingereichten und dem Senat zugestellten Deklarationen wurden weiter nicht nachgeprüft und die Verfügung des Ministers für mit den Artt. 36 u. 40 im Einklang stehend und gesetzlich erklärt.

Aus der soeben angeführten Entscheidung des obersten lettländischen Verwaltungsgerichtshofes ist zu ersehen, daß als Subjekt der Autonomie eher die Nationalität, in diesem Falle die völkische Zugehörigkeit als die Sprachgemeinschaft zu betrachten ist. Eigentlich ist dieses, wie schon oben bemerkt, aus dem Wortlaut des § 40 des allgemeinen Schulgesetzes zu ersehen, eine weitere Etappe ist in dieser Hinsicht die angeführte Senatsentscheidung, drittens endlich ist auch diese Rechtsentwicklung weiter durch die Tatsache gekennzeichnet, daß bei Verteilung einzelner Schulen unter die bestehenden minderheitlichen Bildungsverwaltungen letzthin nicht immer die Sprache der Kinder, sondern oft ihre nationale Zugehörigkeit von entscheidender Bedeutung ist. So z. B. wurden mitunter kurz nach der Verselbständigung Lettlands Kinder lettischer Eltern mangels Kenntnis ihrer nationalen Sprache in der russischen Sprache und russischen Klassen ausgebildet,

die jedoch der allgemeinen (also lettischen) Bildungsverwaltung und nicht der russischen Verwaltung zugeteilt wurden. Im Jahre 1923 erließ das Bildungsministerium eine Verordnung, nach welcher alle Minoritätenschulen, in denen weniger als 60 v. H. Schüler einer betreffenden Nationalität angehören dem allgemeinen (also lettischen) Schuldepartement zu unterwerfen sind, falls sie nicht der entsprechenden Minderheitenbildungsverwaltung einverleibt werden. Es wurden weiterhin an zehn Schulen mit russischer Unterrichtssprache, in denen die überwiegende Mehrheit der Schüler der jüdischen Nationalität angehörte, der russischen entnommen und der jüdischen Bildungsverwaltung zugewiesen.

Aus dem bereits Angeführten ergibt sich, daß die Wahrung der Kulturautonomie nicht unter dem Gesichtswinkel der *Sprache* der Minderheit *allein*, sondern hauptsächlich unter dem der *völkischen Gemeinschaft* zu erfolgen hat. In ganz eigentümlicher Weise kommt hier das Recht der Minderheitennation auf ihre Kinder zur Geltung, was dort von besonderem Belang ist, wo — wie in Lettland — die gegenseitige äußerliche sprachliche Abgrenzung noch nicht gänzlich vollzogen ist und wo die Nation einen Vorbehalt gegen Überfremdung und für eine Einbeziehung in den eigenen kulturnationalen Kreis erheischt.

Nur dieser liberalen und zugleich organischen Auffassung der kulturellen Selbstbestimmung ist es zu verdanken, daß das Fehlen von nationalen Katastern in Lettland keine besondere Schwierigkeit hervorrufen konnte. Der lettländische Staat läßt keine gegenseitige Überfremdung von Minderheiten zu, beansprucht selbst keine Nationalstaatsposition mit bevorzugter Stellung und Recht auf Verletzung andersvölkischer Minderheiten; er ließ aber in den ersten Jahren des Bestehens der Schulautonomie eine schmiegsame Einfügung der neugebildeten Minoritäten-Schulwesen in das allgemeine Bildungswesen zu.

Nur mit Rücksicht auf die angeführte Auffassung ist auch die sehr bezeichnende Tatsache zu verstehen, daß bis zur letzten Zeit keine gesetzmäßig festgelegte Aufzählung einzelner Autonomien vorlag.

§ 41 des allgemeinen Schulgesetzes spricht von der Pflicht des Staates, bzw. der Selbstverwaltung »einer jeden Nation« die obligatorischen (Grund-)Schulen zu sichern. Subjekt dieser Forderung ist somit jede Nation, also auch jegliche Minorität, jedoch steht die Handlungsfähigkeit in der Verwirklichung dieser Anforderung nicht unmittelbar der Minorität, als öffentlich-rechtlicher Körperschaft zu, sondern gemäß Anmerkung zu § 41 den Eltern von mindestens 30 schulpflichtigen Kindern. Indessen spricht auch diese Anmerkung grundsätzlich von der Rechtsfähigkeit der Minorität als solcher. Diese Anmerkung lautet wie folgt: »Den Minderheitsnationen, lettländischen Bürgern, steht das Recht zu, die Eröffnung einer besonderen Klasse zu fordern, falls sich für diese durchschnittlich mindestens 30 Schüler

zusammenfinden.« Also auch hier ist die enumerativ nicht aufgezählte Minoritätennation eigentliches Subjekt der Rechtsforderung, nicht aber jegliche Gruppe von 30 Kindern lettländischer Bürger, die sich zu einer Klasse mit beliebiger Familiensprache zusammenschließen wollen. Dieses ist meines Erachtens der Sinn des doppelt charakterisierten Subjekts: »den Minderheitsnationen, lettländischen Bürgern, steht das Recht zu ...« Die Minderheitsnationen sind nicht besonders erwähnt, aber praktisch handelt es sich außer den mit besonderen Bildungsverwaltungen bedachten Nationalitäten lediglich noch um die estnischen und litauischen Sprengelbewohner, deren besondere Schulen auf Grund reziproker völkerrechtlicher Verträge fungieren, ohne zu Minoritätenschulen im rechtlichen Sinne erhoben zu sein.

Nur in der letzten Zeit und ganz *vorübergehend* wird in der Ministerialverfassung des Bildungsressorts (§ 22—24) gesetzlich festgelegt, daß im Bestand des Ministeriums folgende Bildungsverwaltungen der Minderheitennationalitäten vorhanden sind: die russische, deutsche, jüdische, polnische und weißrussische. Diese Norm ist daher die einzige, in der die einzelnen Minderheiten als Rechtssubjekte mit öffentlich-rechtlicher Organschaft einzeln aufgezählt und genannt werden.

Wir sehen, daß trotz des Fehlens eines den Minderheiten gewährleisteten besonderen Status in der geschriebenen Verfassung Lettlands, dieser Status doch in einzelnen Gesetzen verfassungsrechtlichen Charakters festgelegt ist und tatsächlich eingehalten wird.

Wesentlich klarer ist es um Litauen und Estland bestellt, wo die betreffenden Verfassungen unzweideutig den Minderheiten eine personale Autonomie verbürgen.

Die Verfassungen beider Länder ziehen den Zuständigkeitskreis der autonomen Selbstverwaltung der Minderheiten ziemlich weit, und zwar wird hier außer Volksbildung und Schulwesen auch soziale Fürsorge erwähnt (s. für Litauen: § 73 der alten Verfassung von 1922 identisch mit dem § 74 der neuen vom 15. Mai 1928, für Estland: § 21 der Verfassung und § 2 des Gesetzes über die Kultur-Selbstverwaltung der Minoritäten vom 12. Februar 1925). In den Anfangsjahren des Bestehens Litauens und vor der endgültigen Annahme der ersten — jetzt abgeänderten Verfassung — hatte Litauen der jüdischen Minderheit eine weitgehende Autonomie — »in ihren inneren Angelegenheiten, insbesondere den Angelegenheiten der Religion, Wohltätigkeit, sozialen Hilfe, des Unterrichts und der allgemeinen kulturellen Angelegenheiten« gewährt. In der eingangs erwähnten Deklaration Litauens an den Völkerbund figuriert diese Autonomie als bereits geltendes Recht, zugleich wird diese Autonomie mitsamt der Gewährleistung einer vollen Gleichberechtigung sämtlicher ethnologischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten unter doppelte, innerstaatliche und völkerrechtliche

Garantie gestellt und zwar: 1) der eigenen Verfassungsgesetzgebung (»Les stipulations contenues dans la présente déclaration sont reconnues comme lois fondamentales en Lituanie. Aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officiels ne seront en contradiction ou en opposition avec ces stipulations, et aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officiels ne prévaudront contre elles«) und 2) einer internationalen Verpflichtung vor dem Völkerbund, welche ohne Zustimmung des Rates desselben nicht abgeändert werden darf (»ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la S. des N.). Trotz dieser doppelten Sicherstellung blieben zwar die entsprechenden Artikel der Verfassung unverändert bestehen, jedoch wurde (in den Jahren 1924—25) die ganze Ausführungsgesetzgebung betreffend die nationalen Minoritäten außer Kraft gesetzt, somit also die bestehende Minderheitenautonomie annulliert. Was tatsächlich verblieben ist, sind die Zuwendungen aus Staatsmitteln für Minoritätenschulen ohne die mindeste Gewährleistung, — beim gänzlichen Fehlen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit! <sup>10)</sup> — daß der tatsächliche Unterricht in Minderheitensprachen nicht willkürlich bezüglich einzelner oder mehrerer Fächer oder auch die pädagogische Verwaltung auf Grund des administrativen nicht nachprüfaren Ermessens weiter eingeschränkt, überfremdet oder irgendwie anders modifiziert werden können. In der letzten Zeit wurde z. B. verordnet, daß in den Minderheitsschulen, darunter sogar Elementarschulen, die Antworten der Schüler bei Prüfungen in litauischer Sprache zu erfolgen haben.

Dies ist das für das Minoritätenrecht wesentlichste Moment, — welches beim Vergleich der lettländischen und litauischen Rechtslage der Minderheiten sich besonders auffallend manifestiert. Im ersten Falle fast völlige Abwesenheit verfassungsmäßig verankerter Organisationsrechte der Minderheiten mit weit ausgebauten und budgetär versorgtem Minoritätenschulwesen, welches staats- und verwaltungsrechtlich unanfechtbar dasteht, andererseits unklagbare, deklarative, konstitutionelle und völkerrechtliche Garantien von Minderheitenautonomie, welche zu toten Buchstaben degradiert sind, mit einer langsam ersterbenden und abbröckelnden Ausführungsgesetzgebung.

\* \* \*

Von besonderem Belang nicht nur für die baltischen Staaten, sondern für das gesamte Minoritätenrecht, ist die in Estland als geltendes Recht wirkende nationale Autonomie. Es ist dies ein System

<sup>10)</sup> s. J. Robinson, Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung, im *Jahrb. d. öff. Rechts*, Band 16, 1928, S. 311.

von Rechtsnormen, welches mit den höchsten Normen der Staatsverfassung beginnend und mit autonomen Satzungen und Verordnungen endend, das ganze rechtliche Leben der Minderheit als eines organischen dem Staate eingefügten Teiles umspannt.

Die estnische Verfassung enthält drei Fragenkomplexe des Minderheitenrechtes: 1) die elementare Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetze aller Staatsbürger ohne Unterschied von Nationalität, mit dem Verbot an Zugehörigkeit zu Konfessionen, Ständen und Nationalitäten differierende Rechtsfolgen zu knüpfen, — also gewissermaßen den *negativen* Status, 2) die Freiheit des nationalen Bekenntnisses des Bürgers und die Freiheit des Gebrauches seiner Sprache im Verkehr mit dem Gericht, den zentralen und örtlichen Behörden (§§ 20, 22 und 23), — den *positiven* Status, und 3) das Recht der gesamten Minderheit, eine autonome Körperschaft öffentlichen Rechts mit gewissem Kompetenzkreis zu bilden — den *aktiven* Status der Minderheit. Mit dem letzten Recht (§ 21) wird der Minderheit die Anerkennung staatlicher Organstellung gewährleistet.

Sind alle drei genannten Komplexe für das Fortbestehen einer Minderheit im Sinne eines rechtlich garantierten Eigenlebens notwendig, so ist die Gewährleistung der Autonomie das Wichtigste, was der Minderheit als einem organisierten Volksteile not tut.

Das estländische Recht schritt zur Ausführungsgesetzgebung in erster Linie auf dem letzteren Gebiet. Das »Gesetz über die Kulturselbstverwaltung der Minoritäten« vom 12. Februar 1925 bildet das *vollkommenere* Gegenstück zur lettländischen Autonomie vom 8. Dezember 1919.

Die Benennung des Gesetzes als *Kulturautonomie* könnte auf den ersten Blick irreführen. Weder in der Verfassung noch im Gesetz von 1925 soll die materielle Kompetenz der Autonomie mit Kultur (im engeren Sinne Bildungswesen) begrenzt sein; sowohl die Verfassung, die von nationalkulturellen und Fürsorge-Interessen spricht, als auch das Gesetz erwähnen Komplexe mit sozialem Inhalt. Im § 2 des Gesetzes lesen wir: »In den Kompetenzkreis der Kultur-Selbstverwaltungskörperschaften der Minoritäten gehört: a) die Organisation, Verwaltung und Überwachung der öffentlichen und privaten muttersprachlichen Lehranstalten der entsprechenden Minorität; b) die Fürsorge für die übrigen Kulturaufgaben der entsprechenden Minorität und die Verwaltung der hierzu ins Leben gerufenen Anstalten und Unternehmungen.«

In der Ausführungsgesetzgebung fehlt jedoch der weitere rechtliche Ausbau der Fürsorge-Interessen. Indessen ist auch dieser Fragenkomplex von großem Belang für die baltischen Minderheiten, besonders infolge ihrer ganz eigentümlichen beruflichen Schichtung, die derjenigen des herrschenden Majoritätsvolkes nicht entspricht. Die Für-

sorgeinteressen des letzteren, insofern sie von den Krankenkassen- und anderen sozialen Gesetzen befriedigt werden, decken sich durchaus nicht mit denen der Minderheiten, besonders wenn die Agrargesetzgebung und die Verschiebung der Vermögens- und Machtverhältnisse seit der Staatswerdung Estlands und Lettlands in Betracht gezogen werden.

Die Benennung Kulturautonomie geht noch auf die Geschichte des Nationalitätenkampfes im kaiserlichen Österreich und der von ihm hervorgerufenen Spezialliteratur zurück: dort bedeutete Kulturautonomie einen Gegensatz zur territorialen Autonomie, wenn auch theoretisch genauer die Gegenüberstellung der personalen und territorialen Autonomie war und ist.

Indessen handelt es sich bei der estländischen sowohl als bei der lettländischen Autonomie in der Hauptsache um eine Verselbständigung des Bildungswesens, wobei die estländische Autonomie zu einer vollständigen Minderheiten-Vertretung ausgebaut wurde. Dieser hierarchische Ausbau der Organe mit dem demokratisch für drei Jahre gewählten Kulturrat an der Spitze der Kulturverwaltung und mit Kulturkuratorien als lokalen Organen basiert auf dem nationalen Kataster, welches in Estland Nationalregister heißt. Als Minoritäten gelten das »deutsche, russische und schwedische Volk, sowie diejenigen auf estländischem Territorium lebenden Minoritäten, deren Gesamtzahl nicht kleiner als 3000 ist« (§ 8 des Autonomiegesetzes vom 12. Febr. 1925). Letzteres ermöglichte der winzigen jüdischen Minderheit eine Autonomie und läßt den Weg offen für etwaige in Zukunft anwachsende andere Minoritäten. Zur finanziellen Verwirklichung der Autonomie erhalten die Minoritäten Estlands Zuwendungen vom Staate und den kommunalen Selbstverwaltungen — ähnlich den lettländischen Minoritäten — außerdem aber auch das Recht auf Selbstbesteuerung. Diese Steuern tragen den Charakter öffentlicher Steuern und bedeuten für die Minderheitskörperschaften einen *Anteil an der Finanzhoheit* des Staates. Dieses bekommt folgenden Ausdruck im Gesetz (§ 6, ad d): »Die finanziellen Grundlagen der Kulturselbstverwaltungskörperschaften der Minoritäten sind ... d) öffentliche Steuern, die nötigenfalls vom Kulturrat den Gliedern der entsprechenden Minoritäten auferlegt werden, in der Höhe und auf den Grundlagen, wie sie im Voranschlage vorgesehen sind und auf gemeinsamen Antrag des Finanz- und Unterrichtsministers von der Staatsregierung bestätigt werden.«

Die Basis der Autonomie — gleichsam das Territorium der prinzipiell-gebietslosen Minderheit — ist das Kataster. Gerade diese Materie bietet die beste Möglichkeit, sich davon zu überzeugen, ob und in welchem Maße Estland als Nationalstaat in gewöhnlichem Sinne des Wortes zu gelten hat. Grundsätzliche Bedeutung hat hier § 20, welcher jedem Bürger die freie Bestimmung seiner Nationalität verbürgt.

Die Aufnahme in das Register ist vollständig frei für Bürger, die das volle 18. Jahr erreicht haben. Der Staat hat keinerlei Präsumptionen für die Zugehörigkeit eines Bürgers zur Nationalität festgestellt, auch keine Bevorzugung der herrschenden Nationalität in strittigen Fällen, wo die Eltern zu verschiedenen Nationalitäten gehören. Auch hier gelten keine objektiven Merkmale, sondern »die Nationalität der Kinder wird nach gemeinsamen Wunsch der Eltern bestimmt. Wenn eine Einigung nicht erzielt wird, so gehört das Kind zur Nationalität des Vaters«. Die Ordnung der Registrierung zeugt von einer nationalen Neutralität des Staates ohne jegliche Erleichterung für die Einbeziehung in die Staatsnation. Die einzige Beschränkung, die hier besteht, kann eher zugunsten der bereits autonomisierten Minderheiten als zugunsten der estnischen Nation verwertet werden, und zwar die Bestimmung (§ 9), daß man sich in Register nur derjenigen Nationen aufnehmen lassen kann, die im § 8 genannt sind, d. h., der deutschen, russischen, schwedischen oder derjenigen Minorität, deren Gesamtzahl nicht kleiner als 3000 ist. Dadurch wird einer bagatellisierenden Splitterung der Autonomie ein Riegel vorgeschoben.

Der Verfassungssatz von der Freiheit des Bürgers, seine Nationalität zu bestimmen, wird von einigen Verfassern dahin kommentiert, daß sich jeder estnische Bürger, unabhängig von seiner Abstammung zu einer beliebigen Minderheit gehörig erklären kann, wenn er nur die Kultur dieser oder jener nationalen Minderheit als die seinige anerkennt<sup>11)</sup>. Kann dieses aus dem Wortlaut der Verfassung gefolgert werden, so gibt allerdings die Ausführungsgesetzgebung einige objektive Anhaltspunkte, die einer derartigen Migration gewisse Schranken auferlegen. So heißt es z. B. in der Regierungsverordnung zur Führung der Nationalregister, § 5: »Die persönlichen Mitteilungen werden den örtlichen Kulturkuratorien eingereicht, welche verpflichtet sind, diese durchzulesen und den Antragsteller, wenn er gestellten Anforderungen entspricht, im Laufe von zwei Wochen nach Eingang der Mitteilung in das Nationalregister aufzunehmen. Den persönlichen Mitteilungen sind gesetzlich beglaubigte Abschriften der die Nationalität beweisenden Dokumente in zwei Exemplaren beizufügen.« § 6 der Verordnung lautet: »Wenn die persönliche Nationalitätsangabe mit den in den Legitimationsdokumenten des Antragstellers enthaltenen Daten nicht übereinstimmt, so wird der Antragsteller in das Nationalregister eingetragen, wenn er entweder das auf Verfügung des Innenministeriums entsprechend verbesserte Legitimationsdokument oder eine vom Innenministerium ausgestellte Bescheinigung über erfolgte Verbesserung der Nationalitätsangabe im Legitimationsdokument vorlegt«.

<sup>11)</sup> Vgl. E. Maddison, Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte, S. 3.

Diese Bestimmungen sind zweifelsohne zugunsten der autonomen Minderheit festgesetzt worden, wenngleich auch die letzte Judikatur am Grundsatz der freien Selbstbestimmung festhält. In der Entscheidung des Staatsgerichts vom 20. Dez. 1927 in Sachen Lindemann heißt es u. a.:

»Auch kann man nicht aus dem § 20 des Grundgesetzes schließen, daß die Bestimmung der Nationalität nur einmal vorgenommen werden darf, denn laut des genannten Paragraphen steht es jedem Bürger Estlands frei, seine Nationalität selbst zu bestimmen.«

Dieselbe Tendenz ist in einer zweiten Entscheidung des Staatsgerichts zur Geltung gekommen:

»Die allgemeinen Leitmotive zum Recht der Nationalitätsbestimmung sind im § 20 des Grundgesetzes und im Gesetz über die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten angeführt« und »die auf Grund der §§ 17 und 29 des letztgenannten Gesetzes von der Regierung des Freistaats erlassene Verordnung sieht direkt das Recht und die Möglichkeit zur Korrektur der im Personalausweis (Isikutunnistus) vermerkten Daten über die Nationalität auf Grund der vom Staatsbürger gemachten Anzeige vor. Da aber die geltenden Gesetze und die verbindlichen Verordnungen, die Gesetzeskraft haben, die Rechte der estnischen Staatsbürger, die das Alter von 18 Jahren erreicht haben und die sich der Nationalität nach zu einer der in Estland anerkannten nationalen Minderheiten bestimmen, bei der Bestimmung der Nationalität nicht einschränken, so fehlt dem Innenministerium die gesetzliche Grundlage zu solchen Einschränkungen und zur Absage von der Korrektur der über die Nationalität eingetragenen Vermerke«. (Die Entscheidung vom 30. März 1928 in Sachen Alexander Treikeller und andere.)

Nach der Einführung der Kulturselbstverwaltungen *zwingt* der estnische Staat den Bürger gleichsam, *nationale Farbe zu bekennen*. Es gibt keine freie Zugehörigkeit mehr zur deutschen oder schwedischen Nationalität, von Staats wegen ist diese Zugehörigkeit identisch mit der Eintragung in das entsprechende Nationalregister. Deutscher ist nach estländischem Staatsrecht nur ein Glied der deutschen Kulturselbstverwaltungskörperschaft. Wer außerhalb dieser Körperschaft steht, ist somit aus der deutschen Nation ausgeschieden.

Kann bei solchen Umständen noch mit Fug und Recht von einem estnischen Nationalstaat gesprochen werden? Sehen wir uns indessen einige Seiten der Autonomie selbst an, so gelangen wir zu einer endgültigen negativen Antwort auf die obige Frage.

Die estnische Nationalautonomie ist konstruktiv gesehen eine Selbstverwaltung, die sich von der gewöhnlichen lokalen territorialen

Selbstverwaltung nicht etwa durch ihre andere Beziehung zum Staat, sondern lediglich durch ihren *personalen* Charakter unterscheidet. In dem Motivbericht zur Gesetzesvorlage der Autonomie heißt es: »Die Selbstverwaltung der Minorität muß unbedingt auf dem Personalrecht und nicht auf dem Territorialrecht beruhen, denn sie soll die Selbstverwaltung einer völkischen und nicht einer örtlichen Gemeinschaft sein«. Der estländische Staat stellt sich als solcher überhaupt nicht der Selbstverwaltung entgegen; ausgehend von der sogenannten Staatstheorie, betrachtet der estländische Staat die Selbstverwaltung nur als einen Teil der Staatsverwaltung<sup>12)</sup>. Der Staat sieht sich gleichsam zwei Selbstverwaltungssystemen überordnet: der örtlichen Selbstverwaltung nach Kreisen und der minderheitlichen — nach Nationalitäten. Im übrigen — außer der verschiedenen Lagerung — bleiben sich beide Systeme in der Hauptsache gleich. Im offiziellen Motivenbericht heißt es zu diesem Punkte: »Die völkischen Selbstverwaltungsinstitutionen sind gleich den anderen Selbstverwaltungen öffentlich-rechtliche, staatliche Aufgaben erfüllende Institutionen. Daher müssen die für unsere Selbstverwaltungen gültigen Prinzipien ebenso auch bei Schaffung der völkischen Selbstverwaltungsinstitutionen und Organisation ihrer Tätigkeit maßgebend und grundlegend sein. Das gilt besonders für den Aufbau und Wirkungsbereich dieser Institutionen, ebenso für ihre Beziehungen zu den anderen staatlichen Institutionen, vor allem zur Regierung.«

Es geht nicht an, hier das gesamte Quellenmaterial anzuführen, es genügt aber wenn festgestellt wird, daß *auch das Verordnungsrecht* der Kulturselbstverwaltungen der autonomen Minderheiten Estlands auf der gleichen Grundlage besteht und verbindlich ist, wie das der örtlichen Selbstverwaltungen<sup>13)</sup>.

Und zuletzt noch eines, was nicht nur von der prinzipiellen Gleichstellung beider Systeme: 1. des horizontalen Local Selfgovernment und 2. der perpendikularen Nationalautonomie, spricht, sondern gänzlich das übliche Prinzip der »herrschenden Nation« durchbricht, — das ist nämlich die Bestimmung des § 31 des Autonomiegesetzes, nach welchem der Staatsregierung das Recht zusteht »im Verordnungswege entsprechend den Grundzügen dieses Gesetzes eine nationalkulturelle Selbstverwaltung für die Staatsbürger estnischer Nationalität in den administrativen Grenzen derjenigen lokalen Selbstverwaltungen einzurichten, wo ein Minoritätenvolk in der Mehrheit ist.«

Beweist diese Bestimmung nicht am deutlichsten, daß nach est-

<sup>12)</sup> Vgl. den Kommentar Maddisons und Angelus zum estländischen Grundgesetz vom 15. Juni 1920, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1928.

<sup>13)</sup> Vgl. E. Maddison, Das Verordnungsrecht der Kulturselbstverwaltungen der völkischen Minoritäten im Revaler Boten vom 2. Januar 1929.

ländischem Staatsrechte keine prinzipielle juristische Unterscheidung zwischen Staatsnation und Minderheitennationalität vorhanden ist? Die estnische Nation genießt Minderheitenrechte dort, wo sie tatsächlich und zahlenmäßig nicht die vorherrschende ist<sup>14)</sup>. Der Este geht nicht durch das ganze Staatsgebiet mit dem juristischen Prädikat des herrschenden Staatserstlings, sondern wo andere Nationalitäten numerisch ihre Gebiete als Mehrheiten beherrschen, wird das estnische Volksmitglied estländischer Staatsbürger minderheitlicher Formation.

Diese Konstruktion ist einem Nationalstaat gänzlich wesensfremd. In Lettland sehen wir in der Rechtspraxis etwas ähnliches, wenn auch in bedeutend bescheidenerem Maße, auf dem Gebiete der Verhandlungssprache in den städtischen und ländlichen Selbstverwaltungsorganen derjenigen Kreise, wo Minderheitennationalitäten die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen (in Lettgallen und verstreuten deutschen Kolonien). Möge die materielle Zuständigkeit noch so eng umschrieben sein — handelt es sich doch in *allen* baltischen Staaten nur um eine Schul- und Außerschulbildungsautonomie mit gänzlich verkümmerten Funktionen für soziale Fürsorge, — so handelt es sich besonders bei der estländischen nationalen Selbstverwaltung um eine völlig ausgebaute öffentlich-rechtlich funktionierende Autonomie, die die betreffende Nationalität in eine Trägerin staatlicher Organstellung verwandelt.

Das Sich-nicht-Ausleben-können auf anderen Gebieten nationaler Betätigung raubt der autonomisierten Minderheitennation die materielle Gewißheit, daß der Staat durch die Autonomie alles zur Wahrung seiner völkischen und Fürsorgeinteressen tut. Andererseits verleiht auch Estland dem Autonomie-Gesetz von 1925 nur einen zeitweiligen Charakter und zugleich auch den eines Rahmengesetzes. So bleibt auch die estländische Minoritätenautonomie ein *Fragment*, wenngleich dieses auch leicht zu vervollkommen ist.

\* \* \*

Die vorangehende Zusammenstellung des geltenden baltischen Minderheitenrechts läßt uns zu einigen Erwägungen allgemeinen Charakters kommen. Man hat mehrfach versucht, den Sinn der in den baltischen Staaten mehr oder weniger verwirklichten Minderheitenautonomie aufzudecken.

Aus dem bereits Vorgetragenen ergeht mit Gewißheit, daß dieser Status nicht durch die internationalen Akte und Deklarationen, welche Litauen, Lettland und Estland dem Völkerbund als verpflichtete Mitglieder übermittelt haben, zur Geltung gekommen ist. Wir sahen,

<sup>14)</sup> s. M. Laserson, Staat, Souveränität und Minorität, Berlin-Riga 1927 S. 49 f.

daß sämtliche diesbezügliche Deklarationen entsprechenden innerstaatlichen Rechtssatzungen *gefolgt* und nicht vorangegangen sind und daß sie überdies ein Minimum des bereits tatsächlich geltenden Minderheitenrechts fixierten. Es kann nicht geleugnet werden, daß völkerrechtliche Bindungen, selbst wenn sie noch so lose sind — immer zur Förderung der von ihnen geforderten innerstaatlichen Rechtslage beitragen. So war es auch hier der Fall.

Wir sahen auch andererseits, daß andere viel mehr überfremdete Nationalitätenstaaten Europas, welche unmittelbare Verträge über Minderheitenschutz geschlossen haben, die gewissermaßen als Voraussetzungen ihrer de jure Anerkennung aufgefaßt werden konnten, auch nicht entfernt dieselben innerstaatlichen Gewährleistungen des Minderheitenrechts gewährt haben, als die baltischen Staaten, die ihre entsprechenden Deklarationen — auch dies sei ausdrücklich bemerkt — *nach* ihrer rechtlichen Anerkennung abgegeben haben. So erfolgte z. B. die de-jure-Anerkennung Lettlands am 26. Januar 1921, während die Deklaration Lettlands über den Minderheitenschutz erst am 1. September 1923 dem Völkerbundrat übergeben wurde. Folglich muß in den metarechtlichen und politischen Bedingungen dieser Staaten etwas liegen, was sie zu günstigen Musterlaboratorien des Minderheitenrechts macht.

Mit falschen Vergleichen kann hier nichts verstanden werden. Die Entstehung der baltischen Staaten muß nicht nur geographisch-rechtlich, sondern auch psychologisch-politisch als Lostrennung vom russischen Mutterstaat betrachtet werden. Mit dem Schlagwort »Nationalstaat« kommt man nicht weiter, wenn man an die baltischen Verhältnisse herangeht. Es ist allerdings richtig, daß man vom Begriff nationale Minderheit im Staate a contrario zum Bestehen eines Nationalstaates kommen kann <sup>15)</sup>; es ist nur logisch, wenn behauptet wird, der Begriff des Minderheitenrechtes verweise »geradezu notwendig auf den Nationalstaatsgedanken zurück«, daß dieser Begriff »nur als ein nationalstaatlicher Teilbegriff« Sinn und Bedeutung habe <sup>16)</sup>.

Nun aber ist der bisherige Begriff des Nationalstaates exklusiv, sowohl politisch als rechtlich. Was bisher Nationalstaat bedeutete war nationale Homogenität des Staates, denn diese Homogenität war Überwindung der mittelalterlichen Buntscheckigkeit der Stände, war der Etat (Staat) als Gegensatz der états (Stände), der historisch-politische Werdegang, der sich später in juristische Normen verwirklicht hat: »tous les français citoyens et tous les citoyens français«. Demselben Gedanken-gang entstammt »Jeder Deutsche« der deutschen Reichsverfassung und »alle Japaner« der japanischen Verfassung. Für den organisch

<sup>15)</sup> Vgl. J. Robinson a. a. O.

<sup>16)</sup> Hans Gerber, Kulturautonomie als Eigenart minderheitenrechtlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der estnischen Verfassung. Berlin 1926, S. 9.

gewordenen Staat heißt Nationalstaat überwundener Feudalstaat, der national homogen und unitarisch bleibt. Minderheiten sind hier keine konstitutiven Teile, sondern bloß fremdsprachige Splitter oder Bevölkerungsteile, die zwar auf dem Recht ihres weiteren Bestehens, ihrer Nichtüberfremdung, ihres freien Gebrauches der Muttersprache bestehen dürfen, die aber konstruktiv gesehen die nationale Homogenität des unitarisch vorherrschenden Staatsvolkes durch nichts beeinträchtigen dürfen und sollen.

Ganz anders steht es, wie wir bereits sahen, mit dem Nationalstaat der baltischen Staaten. Auch hier ist der Staat die Selbstbehauptungsmöglichkeit der zahlenmäßig herrschenden Nation und insofern Nationalstaat, aber nie prätendiert selbst die Mehrheit auf eine Einbeziehung Andervölkischer in den national vorherrschenden Kreis, nie spricht die Verfassung oder andere grundlegende Rechtssatzungen von »allen Esten« als Bürgern Estlands, »allen Letten« als Bürgern Lettlands usw. Das Vorgetragene, besonders aber die Katastrierung der Minderheiten und der Ausbau der Autonomie beweisen zur Genüge, daß die Behauptung des estnischen Juristen E. Maddison, Estland sei kein Nationalstaat<sup>17)</sup>, sowie ähnliche Schätzungen lettländischer Autoritäten, richtig sind.

Angesichts des gesamten von uns vorgeführten Materials ist es sehr befremdend, wenn gewisse Verfasser bei der Analyse der estländischen Kulturautonomie gerade von der Idee des Nationalstaates ausgehen wollen<sup>18)</sup>, um dann das Minoritätenrecht einer jeden Nationalität in ihrer ganzen Diaspora mit dem Minoritätenrecht, welches in ihren konnationalen Staaten gilt, zu einem Minderheitenrechtssystem nationaler Observanz künstlich zusammenschweißen. So entsteht ein eigentümliches Gemisch aus deutschem Minderheitsrecht aller Staaten und reichsdeutschem Minderheitenrecht, so daß z. B. »die Kulturautonomie *Estlands* zum Gegenstande von Untersuchungen der *deutschen* Staatsrechtswissenschaft« nur deshalb werden muß, weil es in Estland eine deutsche Minderheit gibt. Die weiteren Ausführungen müssen

<sup>17)</sup> Vgl. E. Maddison, Nationalpolitische Grundsätze der estländischen Staatsverfassung in Nation und Staat, Februar 1928. § 20 der Verfassung bekommt bei Maddison u. a. folgende Auslegung: »Auf Grund dieses Paragraphen kann das zahlenmäßige Verhältnis der Nationalitäten in Estland sich in der Theorie so gestalten, daß die Staatssprache (estnisch) nicht mehr mit der Majorität der Bevölkerung übereinstimmt, doch auch in solchem Falle würde die estnische Sprache Staatssprache, d. h. amtliche Sprache bleiben«. Andererseits ist nach Maddisons Meinung »die estnische Sprache nicht allein als amtliche Sprache zu betrachten; neben ihr — meint M. aus dem § 23 der Verfassung ableiten zu können — kann als solche auch Deutsch, Russisch und Schwedisch gebraucht werden.«

<sup>18)</sup> Vgl. H. Gerber, a. a. O. S. 12. »Wir bekennen uns zur Idee des Nationalstaates und stellen dieses Bekenntnis auch bei den Esten und Deutschen in Estland fest«.

deshalb notwendigerweise historisch und rechtssystematisch höchst fraglich und bedenklich ausfallen.

Das Minderheitenrecht ist und bleibt ebenso anational wie ein jedes andere Staats- und Verwaltungsgebiet; wenn wir auch hier zu irgend welchen rechtswissenschaftlich — und indirekt auch politisch — ergebnisvollen Resultaten kommen wollen, so müssen wir aus der Möglichkeit »einer Art von Minderheitennormalrecht« (M. H. Boehm) ausgehen. Nur unter diesem Gesichtspunkt können Minderheitenrechte gewisser staatsrechtlich und politisch verwandter Staatenkomplexe von besonderem Interesse sein, weil sie dann erst begrifflich feststellbare besondere Eigenheiten aufweisen können.

Das Vorherrschen des Autonomiegedankens im baltischen Minderheitenrecht hat praktisch zu einer Minderschätzung der individuellen Minoritätenrechte auch seitens der Minderheiten selbst geführt. Das Recht auf freies nationales Bekenntnis, auf nationale Selbstbestimmung der Person in der Verwaltung, Selbstverwaltung und Rechtspflege geht allmählich zurück beim Vorhandensein einer geregelten Autonomie der betreffenden nationalen Gemeinschaft. Dieses hat die Praxis bewiesen.

Spielen in den Minderheitsverträgen das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, auf negativ zugeschränkte Schutzfragen die Hauptrolle, so kennzeichnen sie damit ein rechtliches Übergangsstadium. Das erste Stadium der Minoritätenrechte ist völlige Gleichberechtigung: völlige Aufhebung sämtlicher Beschränkungen, die ehemals mit der nationalen Zugehörigkeit einzelner Staatsbürger verbunden waren — oder anders formuliert — Gleichheit vor dem Gesetze.

Es ist kein Zufall, daß diese Norm in sämtlichen Verfassungen der drei baltischen Staaten festgelegt ist: in der lettländischen lautet der einschlägige Paragraph wie folgt: »Vor Gesetz und Gericht sind alle Bürger gleich« (Art. 82), in den beiden übrigen sind die entsprechenden Normen fast gleichlautend auf das nationale Moment gerichtet. § 6 der estnischen Verfassung besagt: »Alle Bürger Estlands sind vor dem Gesetz gleich. Es kann keine öffentlich-rechtlichen Vorrechte oder Nachteile geben, die von der Geburt, dem Glauben, dem Geschlecht, dem Stande oder der Nationalität abhängen«, und endlich § 10 der litauischen: »Alle litauischen Bürger, Männer und Frauen, sind gleich vor dem Gesetz. Einem Bürger dürfen wegen seiner Abstammung, Religion oder Nationalität weder besondere Privilegien verliehen, noch seine Rechte geschmälert werden.« Hat dieser Gleichheitssatz im alten national-homogenen Staat nur die Bedeutung einer Verfestigung der bürgerlichen Gleichheit statt der mittelalterlich-ständischen abgestuften Rechtsskala, so bekommt dieser Satz in den national-gemischten neuentstandenen Staaten zugleich eine nationale Färbung, umso mehr als

in den baltischen Staaten nationale Minderheiten — insbesondere beträchtliche Teile der deutschen und in großen Teilen Litauens die polnische ständischprivilegiert gewesen waren. »Gleichheit vor dem Gesetze« bedeutete einerseits Ausgleichung nach unten früher privilegierter Minderheiten und war somit ein Bekenntnis der herrschenden lettischen, estnischen und litauischen Staatsnationen gegen Gerechsamkeit des deutschen, polnischen und russischen Adels, andererseits war derselbe Gleichheitssatz eine Ausgleichung nach oben für die durch die neuen Verhältnisse benachteiligten Minderheiten und war somit ein Bekenntnis der zurückgedrängten Nationalitäten gewendet zur entsprechenden Staatsnation.

Es mußte dieser Gleichheitssatz mit einem Schlage ein Rechtsprinzip von überpositiver Bedeutung<sup>19)</sup> für beide Parteien werden. Also ganz unabhängig davon, daß dieser Satz in sämtlichen Minoritätenverträgen auftritt und mittelbar für die baltischen Staaten bindend ist, ergibt die genetische Rechtsentwicklung die Notwendigkeit seiner Geltung. Auch in der Vorgeschichte der Rechtsentwicklung der nationalen Verselbständigung der baltischen Staatsvölker, die in der Kerenski-Revolution wurzelt, sehen wir, daß auch dort das erste Stadium die Gleichberechtigung — also Aufhebung sämtlicher früherer Beschränkungen — im berühmten Befreiungsakt vom 20. März 1917 gewesen war. Dieses russische Gesetz über die »Aufhebung konfessioneller und nationaler Beschränkungen« hat noch heutzutage in Lettland und Estland volle Rechtsgültigkeit. In der Einführung zu diesem Gesetze heißt es: »Ausgehend von der unverrückbaren Überzeugung, daß in einem freien Staate alle Bürger vor dem Gesetze gleichgestellt sein müssen und daß das Volksgewissen keine Beschränkungen der Rechte einzelner Bürger dulden kann, welche mit ihrem Glauben oder Abstammung verbunden sind, beschließt die provisorische Regierung . . . . .«

Das zweite Stadium — gleichsam der positive Status — ist die Rechtswerdung des Minoritätenindividuums und seiner Äußerungsarten. Dies berührt sozusagen die *nationale Handlungsfähigkeit des Minoritätenindividuums* und darunter in erster Reihe Sprachenrechte. Mit diesem Status ist es im gesamten Baltikum *sehr ungenügend bestellt*. Teilweise Regulierungen dieser Fragen erfolgten auf dem Gesetzgebungs- und Verordnungswege. Es fehlen hier maßgebende Grundlinien, das Normieren geht hier von Fall zu Fall. Und dies trotz einiger Richtlinien, die in den Minoritätenverträgen festgelegt sind. Auf Einzelheiten hier einzugehen bedeutete diesen Artikel um vieles verlängern.

Es muß nur unterstrichen werden, daß die Sprachenbestimmungen nie zu großen Schwierigkeiten in den baltischen Staaten geführt haben,

<sup>19)</sup> Vgl. Stier-Somlo, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung.

besonders nicht in Lettland und Estland, wo eine gewisse Sprachentoleranz von jeher — auch im Kirchenleben der numerisch vorherrschenden protestantischen Bevölkerung — Boden gefaßt hat.

Weder in Estland, noch in Lettland gibt es umfassende Sprachengesetze. Die §§ 22 und 23 der estländischen Verfassung lassen die Minderheitensprachen als Geschäftssprachen in den örtlichen Selbstverwaltungsinstitutionen zu, wo die nationale Minderheit auf geschlossenem Gebiet eine Mehrheit ist. Die Bürger deutscher, russischer und schwedischer Nationalität haben das Recht, sich schriftlich in ihrer Sprache an die staatlichen Zentralbehörden zu wenden. In Lettland hat sich bezüglich der Selbstverwaltungen eine liberale Praxis entwickelt.

Schmälerungen früherer Rechte sind auf diesem Gebiet zu verzeichnen. So z. B. war das erste Gesetz Lettlands, in welchem die lettische Sprache zur Staatssprache erhoben wurde, das zeitweilige Gesetz über die Gerichte Lettlands und die Prozeßordnung vom 6. Dez. 1918. « Die Geschäftssprache in den Gerichten und in den Gerichtsinstitutionen ist die Staatssprache — die lettische Sprache. — Die Gerichte haben nach den Umständen und nach Bedürfnis auch die Benutzung der russischen oder der deutschen Sprache zuzulassen. » In letzter Zeit sind gesetzgeberische Versuche gemacht worden, das Recht auf Eingaben in Minderheitensprachen zu schmälern.

Gewohnheitsmäßig sind die Minderheitensprachen auch in den Parlamentsverhandlungen frei zugelassen, sowohl in Estland als in Lettland; hier mit der Bestimmung jedoch, daß die anderssprachigen Reden vom Bureau nicht direkt stenographiert, sondern auf Grund eigener Referate der Sprecher in den Parlamentsprotokollen abgedruckt werden.

Der geschilderte Ausbau des dritten aktiven Status der Autonomie hat dazu geführt, daß die beiden ersten zurückgetreten sind. Trotzdem ist die Sprachenfrage nicht zu einem Zankapfel zwischen der herrschenden Staatsnation und den Minderheiten geworden. Im alten kaiserlichen Österreich und in anderen modernen Nationalitätenstaaten der Nachkriegszeit mit unregelter Organstellung der Minderheiten, ist der Sprachenhader die gewöhnliche Ausdrucksform des Nationalitätenkampfs. Es wurde und wird um jede Aufschrift, um jede Straßentafel gekämpft, und es kann kein Friede solange sich einstellen, als die Minderheiten in ihrem wichtigsten Rechte, dem der öffentlich-rechtlichen Selbstbestimmung, sich ungeschützt wissen. Die Sprachenfrage ist an sich ein sehr heikles Problem, welches zum Unterschied von anderen Teilproblemen des Minderheitenrechts das sprödeste Gesetzgebungsmaterial darstellt. De lege ferenda gesehen lassen sich hier normale Durchschnittsregeln nicht aufstellen, es handelt sich auch nicht

um die Feststellung einer genauen prozentuellen Höhe, bei der die Sprache einer Minderheit in den allgemeinen Vertretungskörpern des Gesamtstaates den feierlichen Einzug ihrer legalen Existenz halten darf<sup>1)</sup>. Die Regelung der Sprachenfrage soll am besten als Verständigungsmaterial aufgefaßt werden, welche nicht in letzter Reihe von der gegenseitigen Durchdringungs- und Anpassungsfähigkeit bestimmt wird. Soll irgendwo im Minderheitenrecht das jus loci zur Geltung kommen, so ist es vor allem auf dem Gebiet des Sprachenrechts. Indessen läßt sich nicht leugnen, daß gerade das Bestehen einer — wenn auch fragmentaren — Nationalautonomie in den baltischen Staaten eine Befreiung geschaffen hat, bei der die Gleichberechtigung und die positive Anerkennung gewisser nationaler Eigenheiten vielleicht in ihrem Umfang gelitten, aber im großen und ganzen ein Einvernehmen zwischen Staat und Nation, zwischen Majorität und Minorität zustande gebracht haben.

---

<sup>1)</sup> Vgl. den »Entwurf eines Minderheitenstatuts« in der »Europäischen Revue«, Juni 1930.

## Zur Geschichte des internationalen Mississippi.

Dr. Rudolf Baumgartner, Basel.

Die im internationalen Stromschiffahrtsrecht wieder neu zur Geltung kommende Rechtsanschauung des Naturrechts war beim Zerfall Europas aus der mittelalterlichen Reichseinheit verwischt und getrübt, oft sogar, wie im Westfälischen Frieden in bezug auf die Schelde, direkt verkannt worden. Die erhöhten Anforderungen der neueren Zeit an Verkehrsstraßen brachte die Erkenntnis des Übelstandes und bewirkte im Völkerrecht die Anerkennung eines Rechtes, das bereits in der Doktrin des Naturrechts klar umschrieben worden war. Um die Frage, ob in Amerika das Flußschiffahrtsrecht sich anders entwickelt habe, als in Europa, zu beantworten, muß man zwischen Normen des Völkerrechts und zwischen individuellen vertraglichen Abmachungen, die die Schifffahrt auf einem speziellen Gewässer regeln wollen, unterscheiden <sup>1)</sup>. Wenn sich die Frage auf diese Normen beziehen soll, wäre sie, wie aus dem Folgenden ersichtlich ist, zu verneinen.

Die hier betrachtete Geschichte des internationalen Mississippi ist nicht ohne besonderes Interesse für die Geschichte des internationalen Stromschiffahrtsrechtes. Die Ereignisse am Mississippi sind geeignet zu zeigen, wie Amerika sich auf jene Naturrechtslehren eines Schifffahrtsrechtes berief, das später auch in Grundsätzen des entstehenden Völkerrechts erkannt und anerkannt wurde, und zwar — in diesem Falle — zu einer Zeit, in der die Proklamationen der französischen Revolution noch nicht erfolgt waren. Man muß hingegen annehmen, daß der amerikanische Standpunkt in bezug auf den internationalen Mississippi den französischen Revolutionären wohl bekannt war. Die rechtsgeschichtliche Bedeutung der Mississippi-Verhandlungen liegt daher einestheils in ihrer Priorität vor der französischen Revolution, andernteils in der prinzipiellen Übereinstimmung mit dem entstehenden internationalen Stromschiffahrtsrecht.

Seit Beginn des 17. Jahrhunderts durchdrangen französische Händler und Missionare den heutigen Mittelwesten des nordameri-

---

<sup>1)</sup> Hierzu als rechtsphilosophische Grundlage W. Burckhardt, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft III, 2. Abschnitt, besonders S. 406 ff.

kanischen Kontinentes<sup>2)</sup>. Die Forschungsreisen Marquette's und Joliet's (1673) und La Salle's (1682) machten Schule und bildeten die Grundlage zum Ausbau einer befestigten Linie, die schließlich von New Orleans bis nach Quebec reichte. Dieser Festungsgürtel war auf den zwei großen natürlichen Wasserstraßennetzen des nordamerikanischen Kontinentes aufgebaut, dem Mississippi-Flußgebiet und dem St. Lorenz- und Großen-Seen-Gebiet. Viele dieser Festungen waren in solch vorzüglicher Lage angelegt, daß an ihrer Stelle später oft Städte gebaut wurden. Dank der genialen Plazierung ihrer Posten behaupteten die Franzosen am Anfang des 17. bis gegen die Mitte des 18. Jahrhunderts unbestrittenen Besitz des damaligen Kanada. Dem Umstand ist natürlich Rechnung zu tragen, daß es sich dabei nur um eine sehr dünne, durch weite Strecken unterbrochene Linie in einem unermesslichen unerforschten Gebiet handelt. In der gleichen Periode besiedelten Holländer und Engländer einen schmalen Landstreifen der Küste des Atlantischen Ozeans entlang. Aber während diese Ansiedlungen nach Ablauf von 150 Jahren weit über eine Million Kolonisten zählten, erreichte die Zahl der Bevölkerung von Neu-Frankreich bloß etwa 100000, wovon kaum 5% im Tal des Mississippi.

Das Wachstum der holländisch-englischen Ansiedlungen einerseits, das den ganzen Kontinent abschließende französische Empire in Nordamerika andererseits mußte, schon abgesehen von der europäischen Kriegslage, zu Streitigkeiten führen. Die amerikanischen Kolonisten waren denn auch an all den Kriegen beteiligt, die durch die Friedensverträge von Ryswick (1697), Utrecht (1713), Aix la Chapelle (1748) zum Abschluß gebracht wurden, Verträge, in denen die prinzipielle Verkehrsfreiheit für die Uferstaaten des Rheins proklamiert worden war (Ryswick Art. 18). Die nächste formelle Kriegserklärung erfolgte 1756, nachdem schon jahrelang auf weit verstreuten Punkten gekämpft worden war. Dann folgte der Friede von Paris 1763, als Frankreich vom nordamerikanischen Kontinent für immer verdrängt wurde. Es gab seine Ansprüche — denn es handelte sich damals um nichts anderes — in bezug auf das Gebiet um New Orleans und auf westlich vom Mississippi gelegene Länder an Spanien, den »Rest« des östlich vom Mississippi gelegenen Empires an England ab. Das spanische Gebiet behielt den französischen Namen Louisiana bei.

In diesem Frieden (Art. 7) wurde zum erstenmal ausdrücklich das Recht anerkannt, das englischen Untertanen erlaubte, durch den spanischen unteren Teil und die Mündung des Mississippi durchzufahren, ohne daß die Schiffe aufgehalten, besucht oder zu einer Abgabe

<sup>2)</sup> Vgl. für den allgemein historischen Teil John Bach McMaster, *History of the American People*. Sowie Alex. Johnston, *History of the U. S. in Encyclopaedia Britannica*, 9. Ausg.

waren, Schiffahrtsrechte ihrer Bürger vertraglich anerkannt zu sehen, ebenso sehr sträubte sich Spanien gerade in dieser Beziehung sich zu binden. Es war aber auch nicht geneigt, den Krieg gegen England mitzumachen. Erst das Kriegsglück des Amerikaners Gates gegen den Engländer Burgoyne im Herbst 1777 bei Saratoga gab Franklin die Gelegenheit, einen Offensiv- und Defensivvertrag mit Frankreich abzuschließen, und Spanien, obwohl widerwillig, mußte seinem französischen Verbündeten im Juni 1779 in den Krieg folgen.

Noch im selben Jahre sandte der amerikanische Kongreß John Jay von New York nach Spanien und rüstete ihn mit speziellen Instruktionen aus, Spanien die beiden englischen Florida zu garantieren, unter der Bedingung, daß den amerikanischen Bürgern das Recht auf freie Schifffahrt zuerkannt würde 4). Jay war bis im Frühjahr 1782 in Spanien, ohne daß ihm der gewünschte Vertrag gelungen wäre. Im Herbst vorher wurde jedoch die englische Flotte in den Gewässern des Chesapeake von den Franzosen unter De Grasse geschlagen und die englische Armee unter Cornwallis zur Übergabe gezwungen. So kam es endlich zu den Friedensverhandlungen im Jahre 1782 und zum definitiven Frieden im Jahre 1783 zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten, und zum Pariser Vertrag zwischen Großbritannien und Spanien.

Was waren die Positionen der drei Parteien in bezug auf die Mississippi-Schifffahrt? Die Engländer waren gezwungen, Ost- und Westflorida an Spanien abzutreten. Sie hielten sich jedoch in bezug auf die Grenzen an die sogenannte Quebec bill von 1774, nach der der Ohio-Fluß die südliche Grenze bis westlich an den Mississippi gebildet hätte. Trotzdem aber die Abtretung der südlicher gelegenen Mississippi-Gebiete an Spanien eine vollzogene Tatsache war, wurde im britisch-amerikanischen Vertrag ein Artikel 5) aufgenommen, der den englischen Untertanen sowohl, wie den amerikanischen Bürgern freie Schifffahrt auf dem Mississippi »von den Quellen bis ins Meer« garantierte. Die englische Auffassung zog das Gebiet aller folgenden, damals noch nicht gebildeten Staaten innerhalb der kanadischen Grenze: Ohio, Indiana, Illinois und Michigan. Die Aufnahme des Artikels in diesen Vertrag ist auch deshalb bemerkenswert, als der britische Minister es ausdrücklich verweigerte, Bestimmungen, die den Handel beträfen,

4) In bezug auf die Schifffahrtsverhandlungen folge ich hier meistens den klassischen Ausführungen Theodore Lyman's in *Diplomacy of the U. S.*, Boston 1828. Vgl. auch W. H. Trescot, *Diplomacy of the Revolution and the Diplomatic History of the U. S. during the Administration of Washington and Jefferson*. Ferner Eugene Schuyler, *American diplomacy and the furtherance of Commerce*, New York 1886. Sowie die Belege in der Sammlung *Congressional Documents and U. S. Foreign Relations*.

5) Artikel 8 lautet: *The navigation of the Mississippi river, from its source to the ocean shall forever remain free and open to the subjects of Great Britain and the citizens of the United States.*

herangezogen werden könnten. Auf diesen Artikel beriefen sich später die amerikanischen Revolutionäre als Nachfolger der britischen Unterthanen. Die Bedeutung dieses Krieges liegt in der Befriedigung des allen englischen Ansiedlungen gemeinsamen Expansionsdranges. Dabei hatten sich aber auch die Kolonien zum erstenmal auf gemeinsamer Basis gefunden und für ein gemeinsames Ziel zusammengeschlossen, und so war auch die Vorbedingung zur amerikanischen Revolution geschaffen. Es brauchte nur noch den Anlaß zu Reibungen, um den Stein ins Rollen zu bringen, und das ließ nicht auf sich warten. Kaum war der größte Feind Frankreich vom amerikanischen Kontinent verschwunden, da begann die englische Krone jene kurzsichtige und eigensüchtige Politik, die durch die Proklamation von 1763 eingeleitet wurde. Sie verbot den Kolonisten den Erwerb der westlich gelegenen Ländereien, die jetzt Kronbesitz seien, Gebiete, für die die Kolonien überhaupt in den Krieg gezogen waren. Unter dem Druck dieser hartnäckig verfolgten Politik schlossen sich die sonst nur lose verbündeten und weit verstreuten Kolonien zusammen und nach vielen Schikanen begann die amerikanische Revolution mit der Belagerung von Boston im Jahre 1775. Im Frieden von 1782 sah sich England gezwungen, die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten anzuerkennen<sup>3)</sup>.

Die Rolle, die die Mississippi-Schiffahrt in den diplomatischen Duellen der Revolutions- und Gründungszeit der Vereinigten Staaten spielte, ist einzigartig in der ganzen Binnenschiffahrts-Geschichte. Die revolutionären Kolonien machten bekanntlich große und schließlich auch erfolgreiche Anstrengungen, Frankreich und Spanien auf ihre Seite zu gewinnen. Keine Konzessionen waren zu groß — ausgenommen Preisgabe der freien Schiffahrt auf dem Mississippi. Schon 1776 beschloß der amerikanische Kongreß Bevollmächtigte nach Spanien zu schicken, um einen Handels- und Schiffahrtsvertrag zu schließen, aber auch, und das war sehr wichtig, um von Spanien finanzielle Hilfe zu erhalten. Die Spanier wollten jedoch von Verträgen nichts wissen. 1777 wurde Franklin zum amerikanischen Gesandten am spanischen Hof ernannt, an den er zwar nie ging, wohl aber dem spanischen Minister in Versailles brieflich den Beschluß des amerikanischen Kongresses übermittelte. Unter dem einzigen Vorbehalt der freien Schiffahrt auf dem Mississippi waren danach die Vereinigten Staaten bereit, Pensacola — damals englisch — in spanische Hände zu bringen. Sie würden Provisionen im Werte von 2 Millionen Dollar und Frigatten und Kanonen und alles was nur in ihrer Macht stünde, zur Verfügung stellen, falls Spanien und Frankreich Lust hätten, die englischen Zuckerinseln zu erobern. Ebenso sehr, wie die Vereinigten Staaten bemüht

3) Die in dieser Abhandlung zitierten Verträge in der Sammlung von Malloy.

aufzunehmen. Die Mississippi-Schiffahrt wurde hier also primär als eine Gebiets-, nicht als eine Handels- und Verkehrsfrage aufgefaßt.

Der amerikanische Standpunkt, d. h. hauptsächlich derjenige der Südstaaten war dagegen der, daß die Länder westlich und nördlich des Allegheny-Gebirges bis an die westliche Grenze des Mississippi und im Süden bis Louisiana den Staaten gehöre, und zwar schon auf Grund der alten britischen königlichen Urkunden, die auf dieses Gebiet den einzelnen Kolonien Vorrechte verschrieben. Von diesen Verschreibungen waren die Staaten auch nach der Revolution entschlossen, kein Jota abzugeben. Deshalb sowohl, als auch wegen der amerikanischen Grenze am Ohio-Fluß müßte auch den Bürgern der Vereinigten Staaten das Recht, freie Schiffahrt auf dem Mississippi zu treiben, zuerkannt werden. Die Rechte, die England im Pariser Frieden (1763) erwarb, seien auf sie übergegangen und außerdem im Frieden von 1783 von den Engländern ihnen ausdrücklich bestätigt worden<sup>6)</sup>. Wie bei den späteren Verhandlungen zur freien St. Lorenzstrom-Schiffahrt<sup>7)</sup> berief sich die Union außer dem »unbestreitbar« zu ihren Gunsten bestehenden Vertragsrecht auch auf die Lehren des Naturrechtes, die allgemein anerkannt seien: Ein am Oberlauf eines Flusses gelegener Staat dürfe an der Schiffahrt nicht verhindert werden. Die Berufung auf ein im Naturrecht begründetes Völkerrecht ist hier in bezug auf internationale Flüsse 10 Jahre vor den Proklamationen der französischen Revolution erfolgt<sup>8)</sup>.

Spanien war der Ansicht, daß England nicht die damals bekannten Mississippi-Gebiete an Spanien abtreten und zugleich Schiffahrtsrechte an die Vereinigten Staaten zedieren könne, besonders auch deshalb nicht, als England im Vertrag mit Spanien versäumt habe, sich diese

6) "In her treaty of 1783 with this country England acknowledged the claim of the U. S. to the lands bordering on the Mississippi to the north of the northern boundary of West-Florida, and transferred all her rights in the navigation of that" river (Th. Lyman).

7) Vgl. meinen Aufsatz Binnenschiffahrt auf dem St. Lorenzstrom in Schweiz. Zeitschr. f. Betriebswirtschaft u. Arbeitsgestaltung, 37. Jahrgang, Heft 4.

8) Trotzdem werden die letzteren irrthümlicherweise in der europäischen Literatur meistens als die Wurzeln dargestellt, aus denen die heute geltenden Normen des Völkerrechts in bezug auf die Schiffahrt auf internationalen Strömen herausgewachsen seien. So vor allem Engelhardt, Histoire du droit fluvial international. — "It is a right to all to navigate the whole length of the river in common, against the useless explication as a right of navigation to each of so much of the river as is adjacent to our several shores. . . . The ocean is free to all men, and their rivers to all their inhabitants. . . . The case of Antwerp and the Scheldth is a striking proof of a *general union* of sentiment on this point, as it is believed that Amsterdam had scarcely an advocate out of Holland, and even there its pretensions were advocated on the grounds of *treaties* and not of *natural right*." (Geheime Staatspapiere in Congressional Documents.) (Im Original nichts kursiv.)

Rechte vorzubehalten. Die spanischen Besitzungen östlich des Mississippi dehnten sich aber, nach der spanischen Version, nicht bloß bis an die Nordgrenze von Louisiana aus, sondern bis hinauf an den Einfluß des Ohio, m. a. W. das ganze damalige bekannte Mississippi-Gebiet sei auf beiden Ufern spanisch, der Mississippi selbst ein spanischer Fluß.

Diese drei Auffassungen, von denen jede zu der andern im größtmöglichen Gegensatz steht, galt es übereinzustimmen. Mit Ausnahme der alles gewinnenden und nichts verlierenden Amerikaner haben aber die anderen Parteien diese Gegensätze in den Verhandlungen nicht klar formuliert. Der Mangel eines spanisch-amerikanischen Vertrages war in keiner Weise durch die anderen Verträge behoben. Speziell verwirrend wirkte auch der Umstand, daß im Jahre 1783 noch niemand wußte, wo das Quellgebiet des Mississippi überhaupt gelegen war <sup>9)</sup>. Die englische Stellung konnte deshalb damals nicht direkt angegriffen werden, da vertraglich nicht der schiffbare Flußlauf die Uferstaatenqualität bestimmte, sondern die Kontrolle über irgendwelches Flußgebiet, selbst über die Quellen. Die Engländer hatten sich aber im Jahre 1783 selbst nach amerikanischer Auffassung, ein bedingungsloses Recht auf die Schifffahrt gesichert, auf das sie erst viele Jahre später verzichteten. Die Spanier waren der Ansicht, daß es sich für England nicht darum handelte, auf den Quellen des Mississippi Schifffahrt zu treiben. Das Recht würde für die Engländer viel mehr Bedeutung erhalten, falls sie wieder in den Besitz von Westflorida kämen, das sie jetzt an Spanien abgeben mußten.

Praktische Schifffahrtsversuche auf dem Mississippi waren übrigens in jener Zeit noch seltene Ereignisse. John Bach McMaster berichtet hierüber: Der unternehmungslustige Händler Thomas Amis von Nord-Carolina erkannte, daß es einfacher wäre, wenn er seine Waren am Unterlauf des Mississippi losschlagen könnte, als wenn er die beschwerliche Reise über das Gebirge in die Küstenstaaten machen müßte. Er packte seine Töpfe und Ofen auf ein kugel- und pfeilfestes Schiff, trieb durch die wilden Gegenden den Ohio hinunter in den Mississippi und gelangte auch unbehelligt bis in den spanischen Ort Natchez. Hier hielten ihn die Spanier an, zogen Schiff und Waren an Land und konfiszierten alles unter dem heftigen aber vergeblichen Protest des Amerikaners. Der spanische Kommandant nahm sich sogar die Mühe, Amis eine Quittung

<sup>9)</sup> "The stipulations on this head were made in the dark by both parties. . . . The geography about the sources of the Mississippi was little understood in those days" (Th. Lyman). — "Scarce 20000 acres of the far western part of these domains (i. e. die unbekanntenen Gegenden, die sich den Wassern des Mississippi entlang ausdehnen) had been surveyed and mapped. It may be doubted whether as many as ten thousand acres were under cultivation. Less was known of the country, than of the heart of China" (J. Bach McMaster).

auszustellen, und erlaubte ihm außerdem, als ein Zeichen spezieller Gunst, in die Staaten zurück nach Hause zu kehren. Die Frage eines etwa bestehenden Verkehrs auf dem Mississippi war durchaus nicht aktuell, sondern bloß das Vorhandensein einer Verkehrsstraße, deren Benützung erst noch zu erwarten war.

Die tieferen Gründe, weshalb sich Spanien der amerikanischen Schifffahrt auf dem Mississippi so lange und hartnäckig widersetzte, waren in einem Schreiben herausgestrichen, das der französische Minister am spanischen Hof, Montmorin, an de Vergennes heimsandte, und das die französische Revolution aus der Verschwiegenheit der Archive Ludwigs XVI. zutage förderte. Montmorin führt darin aus, daß das Kabinett von Madrid das größte Interesse daran hätte, den Mississippi den Amerikanern zu verschließen und ihnen die Besiedelung des Mississippi-Gebietes zu verleiden. Denn sie würden nicht versäumen, sich des Handels von New Orleans zu bemächtigen, und wären um so gefährlichere Nachbarn für Spanien, als sie schon in der gegenwärtigen geschwächten Verfassung großzügige Pläne für die Eroberung sogar des westlich vom Mississippi gelegenen Landes hegten. Seine christliche Majestät könnte seiner katholischen Majestät keinen besseren Beweis seiner Verbundenheit erbringen, als seinen ganzen Einfluß in den Vereinigten Staaten dahin geltend zu machen, ihre Absichten auf die Mississippi-Schifffahrt zu zerstreuen.

Die Schwierigkeiten in den diplomatischen Verhandlungen Amerikas mit Spanien um einen Handels- und Schifffahrtsvertrag wurden bedeutend verschärft durch die Uneinigkeit der Staaten untereinander. Die Nordstaaten, deren in den alten königlichen Urkunden versprochene Expansionsgebiete nicht am Mississippi gelegen waren, vertraten die Ansicht, daß in Zeiten akuten Geldmangels, wie die jetzige, ein Handelsvertrag mit Spanien nützlicher wäre, als die Schifffahrt auf einem Fluß tausend Meilen weg in einem wilden und unwirtlichen Lande. Die weitzerstreute spärliche Bevölkerung jenseits der Berge sei, soviel man überhaupt von ihr wisse, eine wilde, rohbeinige und vom Hunger abgezehrte Rasse, die kein anderes Geld kenne, als Whiskey und die Häute von Bestien. Die Meinungsspaltung zwischen Nord- und Südstaaten wurde immer tiefer, bis endlich eine national gesinnte Mittelpartei erkannte, daß es sich darum handelte, entweder mit Spanien einen Handelsvertrag abzuschließen und damit sehr wahrscheinlich eine Trennung in der neuen Republik heraufzubeschwören; oder aber auf den Handelsvertrag vorläufig zu verzichten, solange bis die Schifffahrtsfrage im Interesse der Südstaaten geregelt war. Dieser letzte Mittelweg wurde schließlich in der von der Regierung verfolgten Politik eingeschlagen.

Der starke politische Einschlag in den Verhandlungen über diesen Verkehrsweg zeigte sich bei der inneren Spaltung der amerikanischen Staaten ebenso sehr, wie in der spanischen Befürchtung. Man war

jedenfalls in eine Sackgasse geraten, aus der keine Diplomatie mehr einen Ausweg fand. Dagegen arbeitete die Entwicklung der lokalen Verhältnisse zugunsten der Sache der Vereinigten Staaten. Nach Beendigung der Revolution trieben große Steuerlasten und drückende Armut Tausende von Leuten, teils frisch Eingewanderte, teils amerikanische Bürger aus den atlantischen Staaten über das Gebirge in die versprochenen Länder. Von 1790—1800 stieg die Bevölkerung in Tennessee von 36 000 auf 106 000, in Kentucky von 74 000 auf 223 000 und in solchen ähnlichen Proportionen in allen Gebieten des damaligen Westens. Das Land wurde besiedelt und so war die Vorbedingung — die amerikanische Grenze am Mississippi — de facto gegeben. Eine im Jahre 1794 ausgerüstete Expedition erforschte das Quellgebiet des Mississippi und klärte auch in dieser Beziehung die Lage insofern ab, als man dann erkannte, daß England im Jahre 1783 keinen Fuß breit Land am Mississippi besessen habe, also sich seine Schiffahrtsrechte als Nichtuferstaat neu bestätigen ließ.

In Spanien gelangte der junge Godoy zur Macht, und durch seine Sympathien für Ludwig XVI. verwickelte er sich in einen Krieg mit der französischen Republik, in dem er unterlag. Die Vermittlung zum Frieden, der im Jahre 1795 in Basel abgeschlossen wurde, besorgte der amerikanische Gesandte Monroe in Paris. Zum Dank für seine Dienste erhielt er von Spanien das Versprechen einer raschen Erledigung der spanisch-amerikanischen Mississippi-Angelegenheit. Im Oktober 1795 konnte der amerikanische Bevollmächtigte Mr. Pinckney den Vertrag in Madrid unterzeichnen. Es wurde darin bestimmt, daß die Schifffahrt auf dem Mississippi nur für Amerikaner und Spanier frei sein soll mit Ausschluß der Engländer. Die Ausführung des Vertrages nahm jedoch noch Jahre in Anspruch. Trotzdem England nun erwiesenermaßen kein Uferstaat war, hielt sich Amerika an die vertraglichen Abmachungen mit den Engländern gebunden und hatte außerdem in einem neuen Vertrag von 1794 (London) die Schifffahrtsrechte des Vertrages von 1783 bestätigt. Spanien dagegen war der Ansicht, daß Amerika 1794 England Rechte bestätigte, die es selbst erst durch den gegenwärtigen Vertrag von 1795 erworben hatte. Selbst der amerikanische Staatssekretär Pickering scheint schließlich die starken Punkte in der spanischen Version für richtig gehalten zu haben. Dadurch wurde wohl die praktische Durchführung des Vertrages nicht erleichtert und weitere Schwierigkeiten kamen hinzu durch die sich verschärfenden Beziehungen mit Frankreich. Der diplomatische Verkehr wurde im Jahre 1798 zwischen Frankreich und Amerika abgebrochen, aber Napoleon, zur Macht gelangt, erneuerte den Frieden mit den Vereinigten Staaten. Aus Furcht vor einem britischen Angriff verkaufte er das von Spanien erworbene Louisiana an die Vereinigten Staaten für 15 Millionen Dollar.

Mit der Amerikanisierung Louisianas veränderten sich die Machtverhältnisse am Mississippi auf einen Schlag. Der vollständige Erwerb der am Mississippi gelegenen Länder verdoppelte das Gebiet der Vereinigten Staaten. Neue Staaten wurden mit solcher Eile geschaffen und in den Bund aufgenommen, daß im Jahre 1819 mit der Zession von Ost- und West-Florida die Umwandlung des ganzen Gebietes östlich des Mississippi in autonome Staaten der Union vollzogen war. Damit kam der Mississippi in seinem ganzen Lauf unter die ausschließliche Souveränität der Vereinigten Staaten, die von dieser Zeit an die Kontrolle über alle großen Wasserstraßen des zentralen Nordamerika ausübten.

# Die Geschäftsordnung des Reichstages und die Grenzen des parlamentarischen Systems.

Dr. Carl Bilfinger, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Halle.

## A. Einleitung.

I. Der Reichstag hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1931 wenige, doch bedeutsame Änderungen der Ordnung seines Verfahrens<sup>1)</sup> beschlossen. In dem scheinbar anspruchslosen Rahmen einer Reform der Geschäftsordnung des Parlaments wurden Maßnahmen getroffen, deren Grundgedanken der Präsident des Hauses kurz zuvor in der Presse als »Parlamentsreform« in Aussicht gestellt hatte. Im Reichstage selbst hatte die Reichsregierung am 5. Februar durch den Mund des Reichskanzlers den Reformplan der Mehrheit begrüßt in der Erwartung, daß die Änderungen »dazu dienen werden, Erschütterungen der finanziellen Stabilität, wie wir sie so häufig in den vergangenen Jahren gehabt haben, für die Zukunft zu vermeiden«. Es war kein Geheimnis, daß der wirkliche Anteil der Regierung an der geplanten Aktion über die Rolle sympathisierender Guttheißung weit hinaus ging.

Eine Änderung nur des parlamentarischen Reglements, gedacht aber als Parlamentsreform, und, ferner, als Teilstück des großen Werkes der Sanierung der Reichsfinanzen, um, nach dem Worte des Kanzlers, auch insoweit »die Bahn frei zu machen für die Lösung der Reparationsfrage«: es war immerhin ein Novum, ohne Beispiel in der Geschichte des deutschen Verfassungswesens. Es mag zunächst offenbleiben, ob die Opposition ihren Exodus vor der entscheidenden Abstimmung mit Fug als eine Kundgebung gegen Gewalt und Verfassungsbruch begründen konnte, jedenfalls war der dramatische Verlauf der Reflex und Ausdruck eines Vorgangs, welcher neue Perspektiven für die Evolu-

<sup>1)</sup> Material, soweit nicht besonders angeführt, u. a.: Stenograph. Berichte des Reichstags 1931 v. 5., 9. u. 10. Februar, dazu Drucks. 5. Wahlperiode Nr. 698 (Antrag Dr. Bell u. Gen. mit dem Wortlaut der Änderungen); neue Fassung der Gesch.-O. s. R.G.Bl. 1931 II S. 221. Wegen des besonderen Einflusses des Reichstagspräsidenten in Sachen der Gesch.-O. seien erwähnt die Artikel des Präsidenten Löbe, im Vorwärts v. 17. u. 24. Januar 1931. — Zu den behandelten Fragen s. auch Bilfinger in Deutsche Juristenzeitung 1931, S. 393 ff.

tion des deutschen Parlamentarismus verhiel. Zwar würde rechtlich ein einfacher Mehrheitsbeschluß des Hauses genügen, um das Erreichte wieder zu beseitigen. Allein, unter der Voraussetzung eines fortdauernden Willens des Parlaments zur Selbstbehauptung wird man mit einer Rückkehr zum status quo ante der Reform kaum zu rechnen haben. Diejenigen, welche für die Reform stimmten, haben vor der Nation eine schwerwiegende Verantwortung übernommen, eine Verantwortung besonderer Art schon darum, weil sie nicht im größeren Kreis des »Gesetzgebers«, sondern nur in der Sphäre des autonomen Reichstags gehandelt haben. Größer noch wäre die Last der Verantwortung derer, welche es unternahmen wollten, das Rad rückwärts zu drehen und die gewonnenen Fortschritte wieder preiszugeben.

Unter den einzelnen Teilstücken tritt hervor, einmal, die Zulassung der *Vertrauensfrage nunmehr nur noch als Fragestellung über ausdrückliche Entziehung des Vertrauens* und, zweitens, eine gewisse *Selbstbeschränkung des Reichstags in der Ausgabeninitiative*. Die erste Neuerung hat, da sie das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems in seinem zentralen Punkte zu berühren scheint, mehr Aufsehen gemacht und mehr Streit erregt als die zweite. Jedoch, schon die vorbereitende Andeutung der Regierung läßt nicht daran zweifeln, daß in Wahrheit die Beschränkung der Parlamentsinitiative bei »Finanzvorlagen« das Kernstück der Reform darstellt.

II. Ebenso wie der Inhalt der Reform führt auch die Art ihres Zustandekommens auf *Grundfragen des parlamentarischen Systems der Verfassung*. Im Reichstag der neuen Wahlperiode ist an Stelle unfruchtbarer Zersplitterung die Scheidung einer Mehrheit und einer Minderheit hervorgetreten. Eine verhältnismäßig und vorläufig konstante, wenn auch nur einfache Mehrheit leistet der parlamentarischen Regierung Gefolgschaft; die allzulange geübte, dem richtig verstandenen Sinne des Systems widersprechende Praxis, daß das Parlament die parlamentarische Regierung wie einen feindlichen Gegenspieler behandelt, erfuhr einen Umschlag in die normale Situation der Führung des Parlaments durch *seine* Regierung. Die Regierung hat diese Lage benützt, um im Bunde mit der Mehrheit durch eine Reform der Geschäftsordnung insbesondere den Einfluß der Regierung auf die Gestaltung des *Haushaltsplanes grundsätzlich* zu verstärken. War das Verfahren — wie die Opposition behauptet hat — ein verfassungswidriges, so entfällt auch bei dieser Annahme die Feststellung nicht, daß es gerade die *parlamentarische Integration* <sup>2)</sup> durch Überstimmung der Minderheit war, welche

<sup>2)</sup> Über die Haushaltsverabschiedung als Integrationsvorgang s. Heckel, Archiv des öff. R., N. F. 12; S. 438, Smend, Verfassungsrecht S. 155. — M. E. ist der Gesichtspunkt der Integration i. S. von Smend von spezifischer Anschaulichkeit überall da, wo Regierung und Parlament Entscheidungen auf dem Gebiet des *gesamten Staatslebens*

dies ermöglicht hat. Das Parlament spielte also, indem es mit Hilfe des verfassungsmäßigen Modus echter Majorisierung sich selbst beschränkte, gleichsam den Herrscher über sich selbst, in seiner eigenen Sphäre, um die technische Position der Regierung zu festigen. Bezeichnend ist, daß hierfür bestimmend war die Rücksicht auf Ordnung und Gleichgewicht des Reichshaushalts, auf einen Grundsatz, welcher erfahrungsgemäß wie ein heterogenes Element gewissen typischen Tendenzen des parlamentarischen Initiativrechts entgegentritt. Wie bei Staatsnot die Diktatur i. S. des Art. 48 RV. rechtlich zu einer Zurückdrängung des reinen Parlamentsgedankens führt, so weist die Staatsnotwendigkeit der Ordnung des Haushalts das Parlament auf die Grenzen seiner Befugnisse hin. Es ist die Frage, ob entsprechende typische, von der Finanzwissenschaft anerkannte Schranken des Staatsnotwendigen als ungeschriebene *Rechtsgrundsätze* 3) behauptet werden können. Die Mentalität der herrschenden, mehr rechtsstaatlichen als staatsrechtlichen Lehre widersetzt sich solcher Anschauung. Daraus erklären sich gewisse verfassungsrechtliche Positivierungen wie durch die »verfassungsändernde« Bestimmung des § 21 der Reichshaushaltsordnung über das sogenannte Widerspruchsrecht des Reichsfinanzministers; daraus erklärt sich aber auch die Vermeidung der »Verfassungsfrage« durch die Methode nur faktischer Regelungen wie bei der Einrichtung des Sparkommissariats. Auch die Urheber der Reform der Geschäftsordnung haben sich damit begnügt, auf solche mehr faktische Weise den Ausgleich der parlamentarischen Ausgabeninitiative mit der necessitas der Ordnung des Reichshaushalts zu suchen; es mochte der Gedanke mitgespielt haben, auf diese Weise werde eine Berührung des Initiativrechts selber vermieden 4), es handele sich vielmehr nur um eine technische Restriktion der Ausübung dieses Rechts. Alsdann bleibt freilich immer noch die Frage offen, ob nun diese Methode dem Sinn des Verfassungsrechts entspricht oder nicht; es ist nicht möglich, der Entscheidung auszuweichen, ob nicht die Ordnung, insbesondere das Gleichgewicht des Haushalts Rechtsprinzipien bedeuten, durch welche der Initiative des Parlaments Schranken gesetzt sind.

III. Der Widerstreit zwischen der Rücksicht auf geordnete Haushaltsgebahrung und der sogenannten Ausgabefreudigkeit des Parlaments ist gerade für das deutsche Reich der Nachkriegszeit ein chronischer

treffen: dahin gehört in erster Linie die Entscheidung über den Etat wegen seines Zusammenhanges mit dem gesamten politischen Programm der Regierung (s. etwa Bilfinger, Reichssparkommissar, S. 19).

3) Denselben Gedanken habe ich, in bejahendem Sinne, im »Reichssparkommissar« vertreten, vgl. S. 11: »Die necessitas der Amtsfunktion ist insoweit zugleich Recht.«

4) Hierüber Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin 1927, S. 28; s. Anm. 2 (Zitat Duguit, Traité de droit constitutionnel 2. Aufl., Bd. IV, 1924, S. 313 ff.).

geworden; indessen finden sich Parallelen auch in den anderen Ländern. Insbesondere in *Frankreich* wurde das Problem vor und nach dem Kriege, und zwar ebenfalls wesentlich im Wege der *Geschäftsordnungsreform* angefaßt 5). Die Novelle von 1926, welche im Gegensatz zu früheren Änderungen nicht speziell die Finanzinitiative zum Gegenstande hatte, war wesentlich veranlaßt durch die Finanzlage des Staates, und sie verfolgte als nächstes Ziel die Beschleunigung und Abkürzung der Budgetdebatte; sie ist bemerkenswert durch die Art, in welcher diese Gesichtspunkte bei der Begründung der Novelle mit dem allgemeinen Problem des modernen Parlamentarismus in Zusammenhang gebracht wurden. Die französische Regierung hatte damals zu sparpolitischen Zwecken eine Reihe gesetzgeberischer und verwaltungstechnischer Maßnahmen durchgesetzt, in deren Gefolge, zumal nach der Vereinigung des Ministerpräsidiums und des Finanzministeriums in der Person Poincarés das Bestreben einer Stärkung der Regierungsgewalt hervortrat 6). In den Rahmen dieser Aktion fiel auch die am 15. Juli 1926 beschlossene Änderung der Geschäftsordnung, welche durch *Reglementierung des Rederechts der Abgeordneten die Arbeitsfähigkeit des Parlaments steigern sollte*. Die Situation wird charakterisiert durch das Wort des Berichterstatters der Geschäftsordnungskommission Joseph-Barthélémy 7): »Das parlamentarische Regime hat augenblicklich eine schwere Probe zu bestehen: die der finanziellen Krise; nun muß es zeigen, daß es dazu imstande ist.«

Daneben wurde durch Beschluß vom 20. Juli 1926 ein besonderes Dringlichkeitsverfahren vorgesehen für die Prüfung und Annahme dringender, »die höheren Staatsinteressen« betreffender Gesetzentwürfe; die Entscheidung, daß das Sonderverfahren platzgreife, geschieht auf Antrag der Regierung durch Beschluß der Kammer mit  $\frac{2}{3}$  der abgegebenen Stimmen. Bemerkenswert ist hier der Gesichtspunkt der höheren Staatsinteressen und die Betonung des Verfahrens als eines Ausnahmeverfahrens, welches, aus diesem Grunde, *außerhalb der Geschäftsordnung* eingerichtet wurde: die höheren Staatsinteressen und die Dringlichkeit ergeben den Ausnahmefall, welcher eine Abkürzung des parlamentarischen Verfahrens gestattet.

Der Berichterstatter über die Anträge zur Änderung der Geschäftsordnung hat in seiner Begründung das parlamentarische System beredt verteidigt. Dabei ist er an den Erscheinungen, welche mit dem Schlagwort von der Krise des Parlamentarismus gemeint werden, nicht vorüber-

5) Vgl. u. a. Dorn i. Vierteljahresschr. f. Steuer- u. Finanzrecht, 3. Jahrgang, 1929, S. 89; Lit. (insbes. Gaston Jèze) ebenda S. 88. S. ferner C. Schmitt, Volksentscheid a. a. O.

6) Einige Angaben bei Bilfinger, Reichsparkommissar, S. 56 ff.

7) Vgl. Journal officiel 1926, Documents Parlem., annexe No. 2945, S. 751 ff.

gegangen. Dem Satze: »Unser Parlamentarismus stützt sich auf Traditionen; er wird von ihnen aber auch erdrückt« folgen anschauliche Vergleiche des Rahmens und des Umfangs parlamentarischer Arbeit von einst und heute. 41 Gesetzesvorschlägen der Regierung und des Parlaments im Jahr 1831 stehen gegenüber ungefähr 1000 Vorschläge im Jahre 1920. Daher »genügt die parlamentarische Maschine trotz der Vermehrung der Sitzungen der Nachfrage nicht mehr«. Zwar handelt es sich entsprechend dem Ziele allgemeiner Restriktion der Redefreiheit wesentlich um die technische Seite der Bewältigung des Stoffes, aber der Antrag rührt, nach den Worten des Berichterstatters, »trotz seines bescheidenen Aussehens an die Zukunft der repräsentativen Demokratie, mithin an das Schicksal der politischen Prinzipien, die aus der Revolution hervorgegangen sind«.

Soweit die *deutsche* Novelle einige Änderungen der Vorschriften über die Interpellation, die kurzen Anfragen und über die Folgen der Wortentziehung bringt, betrifft sie, wie der französische Vorgang, allgemeine Fragen der Ökonomie und Disziplin der Parlamentsberatung. Darüber hinaus zwang die Lage des Reiches dazu, näher an die zentralen Probleme des parlamentarischen Systems heranzutreten und unterschiedenere Wege zu suchen, um das System zu retten. Die Verfassung wird befestigt, nicht verletzt, indem mit der parlamentarischen Regierung das Parlament selber gestärkt wird. Der Parlamentarismus wird betont und erhalten, indem seine vernünftigen Grenzen im Blick auf den Sinn des Haushaltswesens sichtbarer gemacht werden. Es handelt sich nicht um einen Bruch des Systems, vielmehr nur um einen Versuch der Emanzipation von der Überspannung gewisser Traditionen, welche das System »erdrücken« könnten.

Darin aber, daß, obschon in tatsächlichem Verein mit der Regierung, der Reichstag selber, nur er, nicht der Gesetzgeber, diesen Schritt getan und zu verantworten hat, ruht vielleicht die beste Gewähr für den Erfolg und die Dauer des Erfolgs.

## B. Geschäftsordnung und Verfassung.

I. Indem die Verfassung bestimmt (Art. 26 S. 2), daß der Reichstag sich seine Geschäftsordnung<sup>8)</sup> gibt, hält sie an der Tradition fest, welche nach dem Vorbild des französischen Konstitutionalismus über die frühere preußische Verfassung in das Verfassungswesen des Reiches übernommen wurde. Die Geschäftsordnung des Reichstags wird überwiegend angesehen als autonome Satzung des Parlaments und als eine rechtliche Ordnung. Diese Ordnung besteht innerhalb

<sup>8)</sup> Betr. die Geschäftsordnung des Reichstags s. etwa Perels in Handbuch d. D. Staatsrechts I, 1930, S. 449 ff., dort auch Literatur.

der Gesetze und insbesondere innerhalb, im Rahmen der Verfassung des Reiches. In vielleicht allzu eifriger Polemik gegen die anschauliche Lehre Hatscheks, die Geschäftsordnung sei in Wahrheit wesentlich eine Sammlung von Konventionalregeln, hat man besonderen Wert auf den Charakter der Geschäftsordnung als einer *rechtlichen* Ordnung gelegt. Da es sich insoweit doch nur um einen weithin singulären Typ handeln kann, so läge die Frage nahe, ob mit dieser Subsumption ein Gewinn für die Sache oder nicht vielmehr nur eine Geste für den Rechtsstaat gemacht wird. Die augenscheinlichste, wenn auch nicht die einzige Abweichung von den gewöhnlichen Merkmalen rechtlicher Ordnung dürfte darin bestehen, daß diese mit nur einfacher Mehrheit des Hauses abänderbare Geschäftsordnung sogar *im einzelnen Falle* mittels Reichstagsbeschlusses *durchbrochen* werden kann, wofern keines der in der Sitzung anwesenden Mitglieder widerspricht (§ 114 Gesch.-O.): also nicht einmal in dem allein in Frage kommenden internen Kreise ist die Verbindlichkeit der Normen der Geschäftsordnung normal. Die Geschäftsordnung des Reichstags bindet nur das Haus und seine Mitglieder. Andererseits haben die Reichsregierung und der Reichsrat, soweit sie nach der Verfassung oder nach der Geschäftsordnung selber mit dem Reichstag zusammenarbeiten, ein tatsächliches und rechtliches Interesse an den sie betreffenden Bestimmungen der Geschäftsordnung, vor allem daran, daß nicht gegen dieses ihr Interesse Abweichungen auf Grund des § 114 stattfinden. Wie die Beratung des Gesetzes über die Fürsorgepflicht (1925) gezeigt hat, kann dies zu eigenartigen, *rechtlich* nicht lösbaren Konflikten führen<sup>9)</sup>. Die »rechtliche« Ordnung versagt, und es muß die *amicabilis compositio* unter loyaler Anwendung des hier nicht zu entbehrenden Gesichtspunkts der »Konventionalregel« in die Bresche springen. Schon derartige Fälle zeigen, wie sehr der Zweck der Geschäftsordnung für die Erkenntnis ihres Wesens bestimmend sein muß: *Der Reichstag soll sich, entsprechend der Ermächtigung Art. 26 RV. selber technisch zur Lösung der ihm vom Verfassungsrecht gestellten Aufgaben fähig machen. Rechtlich* kommt es nicht nur auf das Negative an, daß durch die Geschäftsordnung den Bestimmungen der Verfassung nicht widersprochen wird, sondern außerdem und wesentlich auch auf das Positive, daß die Geschäfts-

9) Der oben gemeinte Fall liefert das Schulbeispiel. Vgl. insbes. §§ 52, 36, dazu aber auch § 114 Gesch.-O. und v. Craushaar i. Archiv f. öff. R., N. F. 10, S. 372 ff., Poetzsch i. Jahrbuch öff. R., Bd. 17 (1925), S. 127. Craushaar glaubt, daß § 52 (abgekürztes Verfahren einmaliger Beratung bei Vorlagen des Reichsrats nur mit Zustimmung des Reichsrats) der Generalklausel des § 114 nicht unterworfen sei. Will man dies annehmen, so kompliziert sich der »Rechtsnorm«-Begriff hinsichtlich der Gesch.-O.-Bestimmungen noch weiter. Hier hilft schließlich nur die »Konventionalregel« Hatscheks mit *fair play*. Die berührte Frage ist *wichtig* wegen des Kernpunkts der Reform (§ 48a Abs. 3 S. 2, Schätzungsbefugnis der Regierung, s. u.).

ordnung den Reichstag arbeitsfähig im Sinne des Verfassungsrechts erhalte. Die sogenannte Schranke des Verfassungsrahmens — welche von der preußischen Verfassung (Art. 29, Abs. 2), nicht aber von der Reichsverfassung ausdrücklich erwähnt wird — versteht sich von selbst; dasselbe aber gilt von dem *positiven* verfassungsrechtlichen Sinn der Geschäftsordnung.

II. Der herrschenden Anschauung, daß rechtlich jeweils der neugewählte Reichstag volle Freiheit über die Gestaltung seiner Geschäftsordnung besitzt, ist beizutreten, unbeschadet notwendiger kleiner Modifikationen, wie z. B. hinsichtlich der Übergangszeit (vgl. § 13 über den Alterspräsidenten). Tatsächlich aber gilt die Geschäftsordnung über die Dauer der Wahlperiode hinaus, da der neugewählte Reichstag die bisher bestehende Geschäftsordnung ohne weiteres zu übernehmen pflegt, unbeschadet seiner Befugnis, sie abzuändern; insofern ist die Geschäftsordnung eine dauernde Ordnung. Diese, wie überall, relativ zu verstehende Dauer, sonst eher ein Merkmal des Rechts, beruht also hier gerade auf der Tatsächlichkeit der Staatspraxis in ihrem Gegensatz zur Rechtslage. Da die Geschäftsordnung kein Gesetz im formellen Sinne ist, so tritt normalerweise auch bei ihrer Abänderung niemals der Gesetzgeber in Aktion, es besteht keine Einspruchsmöglichkeit des Reichsrats und keine Prüfungsbefugnis des Reichspräsidenten ad hoc gemäß Art. 70 RV. Man darf daher fragen, ob es dem Sinne des Verfassungssystems entsprechen würde, unter Änderung des Art. 26 oder in Abweichung von dieser Bestimmung die Geschäftsordnung des Reichstags durch »verfassungsänderndes« Reichsgesetz zu regeln oder zu ändern. Die herrschende Lehre von der Allmacht des Gesetzgebers wird diese Frage, entgegen dem traditionellen, für das Wesen des Reichsparlaments bezeichnenden autonomen Charakter der Geschäftsordnung unbedenklich bejahen. Hiernach würde auch das Reichsvolk rechtlich befugt sein, dem Reichstag im Wege des verfassungsändernden Volksbegehrens eine Geschäftsordnung der Art, wie sie dem Willen des Volkes entspricht, aufzuzwingen. Wenn schließlich in dem Antrag Berndt und Gen. (Drucks., 5. Wahlperiode 1930, Nr. 749) — der insoweit nicht den ersten Vorgang gebildet hat — verlangt war, durch verfassungsänderndes Reichsgesetz die Geschäftsordnung in einzelnen Punkten abzuändern, so muß die herrschende Lehre auch dies für zulässig halten. Die Folge wäre alsdann ein Gemisch autonomer Geschäftsordnungsbestimmungen mit reichsgesetzlichen Normen in *einem* Ganzen. Derartige Experimente lassen sich in concreto taktisch erklären; immerhin mutet es sonderbar an, wenn Fraktionen des Reichstages sich bereit finden, die Axt an die autonome Grundstellung des Parlaments zu legen.

III. Die Bedeutung des *Verfassungsrahmens* als der Schranke des

Inhalts der Geschäftsordnung kann, so einfach das Prinzip als solches klingt, im einzelnen Falle zweifelhaft sein. Die Reichsverfassung hat in einer Reihe von Punkten das Verfahren des Reichstags ausdrücklich geregelt; insoweit ist die Lage klar, so daß zum Beispiel die Vorschrift einfacher Stimmenmehrheit für Reichstagsbeschlüsse (Art. 32, Abs. 1, S. 1) von der Geschäftsordnung nicht etwa durch Einführung eines Stichentscheids des Präsidenten bei Stimmgleichheit ergänzt werden könnte. Andere Fragen werden von der Verfassung ausdrücklich genannt und der Geschäftsordnung zur näheren Regelung überwiesen, so die Beschlußfähigkeit des Reichstags (Art. 32, Abs. 2). Außerdem besteht ein gemischtes System ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Normierung in Verbindung mit einer Ermächtigung für die Geschäftsordnung, eine Wiederholung im Kleinen des Prinzips des Art. 26 (Beispiele etwa Art. 34 über die Untersuchungsausschüsse).

Was das Verfahren bei *Anträgen* betrifft, so schweigt — von Sonderfällen wie etwa Art. 34 oder Art. 59 abgesehen — die Verfassung hierüber, die Geschäftsordnung hat dementsprechend freie Hand. Daher erblickt man in der empfindlichen Bevorzugung der »Fraktionen« gegenüber Minderheitsgruppen, welche die Fraktionsstärke nicht erreichen, durch das Erfordernis von mindestens 15 Unterschriften für einen selbständigen Antrag (§ 49 Gesch.-O.) keineswegs eine Verfassungswidrigkeit, obwohl die Verfassung selber nur ausnahmsweise derartige Beschränkungen kennt (vgl. Art. 68, Abs. 1, II. Fall und dazu etwa den Fall des Art. 59, wo die Unterschrift von mindestens 100 Mitgliedern zur Antragstellung verlangt ist). Das Beispiel zeigt, daß es ein Feld des Spielraums und des Zweifels hier gibt. Ist im einzelnen Falle die Schranke der Verfassung nicht evident erkennbar, so ist sie im Wege der Auslegung zu ermitteln; die maßgebenden Gesichtspunkte sind der Sinn des Verfassungsrechts und der Zweck der Geschäftsordnung.

### C. Die beiden Kernpunkte der Novelle:

#### I. Anträge zur Feststellung des Vertrauens.

Die Verfassung bestimmt: »Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht« (Art. 54).

Der nicht geänderte erste Absatz des § 54 Gesch.-O. gestattet, den Antrag auf Vertrauensentziehung selbständig oder zu einem Gegenstand der Tagesordnung zu stellen; im letzteren Falle darf die Abstimmung erst nach der Verteilung und frühestens am Tage nach der Besprechung stattfinden.

Der zweite Absatz lautete:

»Getrennte Abstimmung über Teile des Antrags oder dessen Änderung oder Ergänzung ist nur mit Zustimmung des Antragstellers zulässig. Dasselbe gilt von Anträgen, die das Vertrauen aussprechen oder sonstwie die Haltung des Reichskanzlers oder eines Reichsministers betreffen.«

Dieser Absatz wird nach der Novelle durch folgende Bestimmung ersetzt:

»Ein Antrag, der feststellen will, ob der Reichskanzler, die Reichsregierung oder einzelne Mitglieder der Reichsregierung das nach Artikel 54 der Reichsverfassung erforderliche Vertrauen besitzen oder nicht, darf nur in der Fassung eingebracht werden: ‚Der Reichstag entzieht dem Reichskanzler (der Reichsregierung, dem Reichsminister) das Vertrauen‘.«

Sodann tritt folgender Abs. 3 hinzu:

»Anträge nach Artikel 54 der Reichsverfassung können nur in der Vollversammlung gestellt werden.«

Im Gegensatz zu den bekannten älteren Typen der parlamentarischen Kabinettsregierung ist in Deutschland das parlamentarische System durch geschriebene Verfassungsgrundsätze unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens des Reichstags niedergelegt. Die Erklärung hierfür mag in der besonderen Entwicklung, wie sie in den Oktobergesetzen von 1918 hervortritt, zu suchen sein. Es soll hier nicht gefragt werden, ob etwa die Regierung beim Fehlen der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 54 im Amte verbleiben könnte, wenn sie das Vertrauen des Reichstags nicht mehr besitzt. Wesentlich für die vorliegende Frage ist, daß die Verfassung, entsprechend ihrer normativen Technik, *rechtliche* Klarheit über die Realisierung des Prinzips schaffen wollte: die Regierung muß dann und nur dann, wenn ihr das Vertrauen ausdrücklich entzogen wird, wegen des mangelnden Vertrauens zurücktreten. Durch diesen Satz mag die Vernachlässigung des Führergedankens und die Betonung der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament in der deutschen Staatspraxis begünstigt worden sein. Darüber wurde vielleicht zu wenig beachtet, daß die Verfassung, indem sie die Pflicht zur Demission lediglich an die ausdrückliche Vertrauensentziehung knüpft, *auch eine gewisse Sicherung für die Stabilität der Regierung im Rahmen des parlamentarischen Systems* schaffen will. Hier ist es nun, wo die Novelle zur Geschäftsordnung einsetzt.

Angesichts gewisser Fälle »nicht ernst gemeinter Vertrauensanträge« und angesichts des Streits über die Reihenfolge der Abstimmung im Falle nebeneinander gestellter Vertrauens- und Mißtrauensanträge zieht die Geschäftsordnung nunmehr die Konsequenzen aus der Verfassung. Sie legt den Art. 54 richtig <sup>10)</sup> dahin aus, daß der zweite Satz den ersten

<sup>10)</sup> Vgl. zu Art. 54 Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 343—345. Zur vorliegenden Frage kommt den überzeugenden Ausführungen C. Schmitts (insbes.: »Für den zweiten Satz des Art. 54 ergibt sich, daß das *Mißtrauensvotum*, weil hierfür ein formeller Beschluß, also ein Mehrheitsbeschluß vorgeschrieben ist, immer aber Mißtrauen der *Mehrheit* ist,

Satz in dem oben dargelegten Sinne erläutert. Der Abgeordnete von Delbrück hat im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung die Rechtslage zutreffend in den Worten ausgedrückt: »Sie sind jeden Tag in der Lage, das Reichsministerium durch ein Mißtrauensvotum zu beseitigen«; Delbrück hat diese Äußerung im Zusammenhang mit einer Mahnung getan, kein »aktionsunfähiges Staatswesen zu schaffen«<sup>11)</sup>. Von dem nämlichen Grundgedanken geht die neue Bestimmung der Geschäftsordnung aus, indem sie, *durchaus im Sinne der Verfassung*, die technische Sicherung des Kabinetts durch die Zulassung nur des Modus des ausdrücklichen Mißtrauensvotums erstrebt. Hierbei handelt es sich um eine Anwendung der richtig ausgelegten Verfassung, nicht aber, wie von manchen Seiten behauptet wurde, um eine authentische Interpretation der Verfassung. Der Weg der Geschäftsordnung schließt die »authentische« Interpretation ja gerade aus. Die Auslegung ist auch hier (i. S. einer von Triepel<sup>12)</sup> gemachten Ausführung) nicht »Ziel, sondern Mittel«, nur muß sie richtig sein, damit kein Widerspruch zur Verfassung entstehe, der die Ungültigkeit der Bestimmung zur Folge hätte.

Will man noch die besondere Frage stellen, ob die *Beschränkung* der Vertrauensfrage auf die Vertrauensentziehung sich im Rahmen der Verfassung halte, so wäre auch dies aus den dargelegten Gründen und mit dem Hinweis zu verneinen, daß es sich nur um eine technische, nicht aber um eine inhaltliche Beschränkung der Antragsbefugnis handelt.

Gegen die neue Fassung des § 54 Gesch.-O. bestehen daher keine rechtlichen Bedenken.

## II. Finanzvorlagen aus der Mitte des Reichstages.

Der nicht geänderte § 48 Gesch.-O. über »Haushaltsvorlagen« (vgl. dazu Art. 85 RV.) lautet:

»Über Haushaltsvorlagen wird in der Regel erst abgestimmt, wenn sie ein Ausschuß vorberaten und einen Antrag gestellt hat. Sie gehen an den Haushaltsausschuß, wenn der Reichstag nichts anderes beschließt.

Über Entschließungen, die eng mit einem Kapitel des Haushaltsplans zusammenhängen, wird erst in der dritten Beratung abgestimmt.«

Die Novelle fügt alsdann folgenden § 48 a ein:

ohne Rücksicht darauf, wie diese Mehrheit sich zusammensetzt«) besondere Bedeutung zu, weil sie beweisen, daß die Änderung der Gesch.-O. zur Konsolidierung einer Regierungsmehrheit *im Sinne des parl. Systems* beitragen muß. — Zur Auslegung des Art. 54 s. auch Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs in RGZ. 128, Anh. S. 58.

<sup>11)</sup> Wegen des näheren Zusammenhangs vgl. Prot. des Verfassungsausschusses, S. 460.

<sup>12)</sup> Vgl. Triepel, Streitigkeiten zw. Reich u. Ländern, 1923, S. 112, Anm. 3 (im Zusammenhang des Staatsgerichtshofs).

## »§ 48a.

## Finanzvorlagen.

Finanzvorlagen werden vom Präsidenten des Reichstags unmittelbar dem zuständigen Ausschuß und dem Haushaltsausschuß oder nur dem Haushaltsausschuß überwiesen, wenn nicht die Reichsregierung einer abweichenden Behandlung zustimmt.

Finanzvorlagen sind alle Vorlagen der Reichsregierung und alle Anträge von Mitgliedern des Reichstags, die in der Hauptsache bestimmt oder in erheblichem Umfange geeignet sind, für die Gegenwart oder die Zukunft auf die öffentlichen Finanzen einzuwirken, also namentlich solche, die den Haushalt, Einnahmen oder Ausgaben, das Vermögen, die Schulden oder Bürgschaften, die Steuern, Abgaben und Gebühren, sonstigen Aufwand für öffentliche Zwecke sowie die Haushaltsrechnungen und Berichte des Rechnungshofs über alle diese Gegenstände betreffen. In Zweifelsfällen entscheidet der Präsident des Reichstags nach Anhörung des Ältestenrats endgültig, ob es sich um eine Finanzvorlage handelt.

Ein Antrag von Mitgliedern des Reichstags, der eine Finanzvorlage darstellt und eine Ausgabenerhöhung oder eine Einnahmensenkung zum Gegenstande hat, wird nur zusammen mit den dazu gehörigen Titeln des Haushaltsplanes und nur dann beraten, wenn er mit einem Ausgleichsantrag zu ihrer Deckung verbunden ist. Als Deckung im Sinne dieser Bestimmung gilt eine anderweitige Schätzung von Einnahmen oder Ausgaben nur dann, wenn die Reichsregierung sie als richtig anerkannt hat. Antrag und Ausgleichsantrag bilden für Beratung und Abstimmung einen einheitlichen, nicht teilbaren Antrag.«

Der erste Absatz des neuen § 48 a enthält eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Abkürzung der Plenarberatung von Finanzvorlagen, vor allem des Haushaltsplanes selbst (vgl. dazu § 36 Gesch.-O. des preußischen Landtags). Der zweite Absatz definiert im Anschluß an die erwähnte Bestimmung der preußischen Geschäftsordnung den Begriff der Finanzvorlagen mit einigen wichtigen Erweiterungen des preußischen Vorbildes; es ist von öffentlichen Finanzen die Rede (Preußen: Finanzen des Staats), weitergehend ist ferner die Fassung »in erheblichem Umfange geeignet« und ebenso die Kategorie der Finanzvorlagen, welche »sonstigen Aufwand für öffentliche Zwecke betreffen«.

Das Schwergewicht der Änderungen liegt im dritten Absatz. Es ist notwendig, auch hier zum Vergleiche die preußische Regelung heranzuziehen, deren Hauptpunkte in der Verfassung, nicht in der Geschäftsordnung enthalten sind. Art. 66 der preußischen Verfassung bestimmt: »Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden.« Ferner steht nach dem Ergebnis des Art. 42 Abs. 4 der pr. Verf. dem Staatsministerium ein Veto gegenüber Ausgabebewilligungen des Landtags zu, insoweit, als auch der preußische Staatsrat die Ausgaben ablehnt.

Der Vergleich zeigt, daß die neue Regelung im Reiche nach ihren sachlichen Auswirkungsmöglichkeiten eine über den preußischen Maß-

stab hinausgehende Beschränkung des Parlaments darstellt, jedoch mit dem fundamentalen Unterschiede, daß es sich lediglich um eine geschäftsordnungsmäßige Selbstbeschränkung des Parlamentes handelt. Inhalt und Form der neuen Bestimmung lassen vermuten, daß Erwägungen und Forderungen, welche von sachverständiger Regierungsseite <sup>13)</sup> verlautet sind, einen wesentlichen Einfluß auf die Reform gewonnen haben.

Es ist hier nicht im einzelnen zu untersuchen, in welchem Grade die neuen Vorschriften ihren offenbaren Zweck sparpolitischer Sicherung und Ordnung des Haushaltswesens sowie der Verhinderung unsachlicher, nur demagogisch gemeinter Anträge zu dienen geeignet sind. Es wäre ferner müßig und verfehlt, wollte man den vernünftigen Sinn der Reform dadurch gleichsam ad absurdum führen, daß die Möglichkeit eines Mißbrauchs durch die Regierung und die ihr verbündete Mehrheit in den Vordergrund gerückt würde. Die Betrachtung muß sich auf die entscheidende Frage richten, *ob eine solche Selbstbeschränkung des Parlaments dem Verfassungsrecht widerspricht oder nicht* <sup>14)</sup>.

In Preußen ist die Einschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative durch wirksame Einflußrechte des Staatsrats und der Regierung sowie durch das Erfordernis des Deckungsbeschlusses bei Geldgesetzen in der Verfassungsurkunde selbst behandelt. Die Reichsverfassung dagegen behandelt die Frage, soweit das Verhältnis von Regierung und Reichstag in Betracht kommt, nicht; sie beschränkt sich auf das in Art. 85, Abs. 4 und 5 statuierte Zustimmungsrecht des Reichsrats. Eine Regelung im Reiche durch verfassungsänderndes Gesetz wäre unter den derzeit gegebenen Mehrheitsverhältnissen nicht möglich gewesen; daher liegt der Vorwurf nahe, es sei auf Betreiben der Reichsregierung unter Umgehung des legalen Änderungsverfahrens ein vom Verfassungsrecht abweichender, darum verfassungswidriger Zustand herbeigeführt worden. Im Ergebnis ist nunmehr die Möglichkeit geschaffen, den sachlichen Umfang der Initiativebefugnis

<sup>13)</sup> Auf die Jahre zurückreichende Vorgeschichte (vgl. u. a. Dorn a. a. O. und dazu etwa die Verhandlungen des Reichstags [Sten. Bericht v. 9. Febr. 1931, S. 811]) kann hier nicht eingegangen werden; ebenso gestattet der Rahmen keine eingehende Erörterung des Gesamtproblems der parl. Ausgabeninitiative (Lit. betr. deutsches Verfassungsrecht u. a. b. Giese, Komm. z. RVerf., 10. Aufl., S. 210; s. insbes. etwa Heckel a. a. O., Braun in Archiv f. öff. R., N.F. 6, S. 42 ff.; Neumark in Vierteljahresschrift f. Steuer- u. Finanz-r., 3. Jahrgang 1929, S. 27 ff.).

<sup>14)</sup> Von einer Stimme, welche sich nachdrücklich gegen die Zulässigkeit der Änderung des § 54 Gesch.-O. gewendet hat, ist gegenüber dem neuen § 48a geurteilt worden: «Diese Änderung sei rechtlich nicht zu beanstanden, da sie im Rahmen der Reichsverfassung nur die Antragstellung, Beratung und Abstimmung betreffe.» M. E. wird hier die *nur* formal-technische Betrachtung dem verfassungsrechtlichen Problem nicht gerecht. (Kühnemann in Berl. Börsenzeitg., Morgenausgabe v. 8. Febr. 1931.)

des Reichstags — genauer: der Minderheit — zu beschränken. Eine Beschränkung des grundsätzlichen parlamentarischen Initiativrechts (vgl. Art. 68, Ab. 1, II. Fall RV.) ist nur dann zulässig, wenn sie als Ausnahme aus dem Verfassungsrecht selber abgeleitet werden kann. Im vorliegenden Zusammenhang führt dies zu der Frage, ob die Einschränkungen der parlamentarischen Ausgabeninitiative, wie sie im geschriebenen Haushaltsrecht der Verfassungsurkunde Art. 85, Abs. 3 bis 5 statuiert sind, *erschöpfenden Charakter haben oder nicht*: Denn durch die, für sich betrachtet, nur technische Vorschrift, daß nunmehr alle Finanzvorlagen des Parlaments nur in Verbindung mit den zugehörigen Haushaltstiteln zu beraten sind, gelangen alle diese Vorlagen auf die Ebene des Art. 85, d. h. des parlamentarischen *Etatverfahrens*.

Die Verfassung regelt, wie das Beispiel der Geschäftsordnung selber zeigt, bald Einzelheiten, bald unterläßt sie dies, um sich mit der Festlegung der Kernpunkte und Grundsätze ihres Systems zu begnügen. Die Verfassung setzt voraus, daß, soweit sie Einzelheiten nicht selbst geregelt hat, die Staatspraxis das Verfassungssystem ausführe. Daher steht es der Staatspraxis, und zwar jedem Organ innerhalb seiner Kompetenz frei, eine Einzelfrage, auch wenn sie im engeren Sinne die Ausführung der Verfassung betrifft, im Einklang mit den Grundlinien des Verfassungssystems insoweit zu regeln, als nicht die Verfassung selber den betreffenden Punkt behandelt hat: in diesem Falle ist alsdann für die Annahme einer Verfassungsumgehung kein Raum <sup>15)</sup>.

Nun hat die Verfassung nicht alle einzelnen Folgerungen, die sich aus dem von ihr ausdrücklich vorausgesetzten, aber nicht erläuterten Institut des »*Haushaltsplans*« ergeben, wiederum auch ausdrücklich gezogen. Sie weiß nichts von einer »*Haushaltsordnung*«, sie spricht nicht von der ausschließlichen <sup>16)</sup> Initiativbefugnis der Regierung hinsichtlich des Haushaltsplangesetzes, wie sie nach dem überkommenen Reichstaatsrecht besteht. Man sucht in der Verfassungsurkunde vergebens nach einer Statuierung der Notwendigkeit des Etatgleichgewichts, da diese schon im Begriffe des Haushaltsplans begründet ist. Für diesen Ausgleich des Etats besteht eine, wiederum aus dem Begriffe des Haushaltsplans resultierende spezifische <sup>17)</sup> Verantwortlichkeit der Regierung.

<sup>15)</sup> Zur Frage der »*Verfassungsumgehung*« s. Bilfinger, Archiv f. öff. R., N. F. 11 (1926), S. 163 ff., insbes. S. 168: »Aber viele Sätze der geschriebenen Verfassung tragen den Charakter von Grundsätzen, die organisationsrechtlichen Normen können nicht überall erschöpfend sein, können nicht alle Einzelheiten regeln . . . Ein Verfahren kann sich als nur scheinbare Umgehung herausstellen, weil es im Sinne des ungeschriebenen Rechts keine Umgehung ist.« Dazu auch Löwenstein, Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, Tübingen 1931, S. 122 f.

<sup>16)</sup> Zutreffend Heckel a. a. O. S. 440, Dorn a. a. O. S. 71, vgl. dazu §§ 21, 22 der Reichshaushaltsordnung, s. ferner Saemisch, Prot. des Verfassungsausschusses, S. 171.

<sup>17)</sup> Vgl. hierzu Dorn a. a. O. S. 86 über den Grundsatz der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im Haushalt und die Regierungsverantwortung.

Aus alledem ergibt sich die *grundsätzliche Grenze der parlamentarischen Ausgabeninitiative*<sup>18)</sup>. Sofern nun insoweit ein Dissens zwischen Parlament und Reichsrat besteht, wird seine Regelung durch die ausdrückliche Norm in Absatz 4 und 5 des Art. 85 RV. gedeckt; diese Vorschrift berührt aber nicht das Verhältnis zwischen Reichstag und Regierung. Die Verfassungsverhandlungen zeigen, daß die Frage einer Meinungsverschiedenheit zwischen Regierung und Reichstag über (nach dem einst von einem Reichsminister gebrauchten Ausdruck) »vom Parlament eingesetzte unverantwortliche Mehrausgaben« innerhalb und außerhalb des Etats diskutiert, aber eben *nicht*<sup>19)</sup> geregelt worden ist, im Gegensatz zur Verfassung Preußens.

Daher verbleibt es insoweit bei dem von der Verfassung übernommenen Begriff des Haushaltsplans und bei der Freiheit, aus diesem Begriff die Folgerungen zu ziehen. Als ein solcher »Folgesatz« (wegen dieses Ausdruckes vgl. Hänel, Studien II, S. 309 nebst S. 308) ergibt sich die *Befugnis der Regierung, die Ausgaben und Einnahmen im Etat maßgeblich unter ihrer besonderen finanzrechtlichen Verantwortlichkeit zu schätzen*; kann sich der Reichstag der Meinung der Regierung nicht anschließen, so steht es ihm frei, der Regierung sein Vertrauen zu entziehen.

Die Vorschriften des § 48a der Geschäftsordnung stehen daher nirgends im Widerspruch mit dem Verfassungsrecht. Der eingeschlagene Weg, die Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative durch das Parlament selbst, entspricht durchaus dem *Wesen* der Sache. Überlegt man schließlich, daß der Eifer, Gesetze zu ändern, immerhin bei weitem die Tendenz zur Änderung der Geschäftsordnung übertrifft, so liegt auch hierin eine gewisse Gewähr für die Dauer dieses wichtigsten Teiles der Reform.

#### D. Die Stellung der Minderheit nach Art. 59 der Verfassung.

Würde man die Reform für verfassungswidrig halten, so wäre es doch nicht möglich, die Akte der Exekutive und der Legislative, welche, begünstigt gerade durch die Änderungen der Geschäftsordnung, zustande kommen, aus diesem Grunde als ungültig zu behandeln. Regierungsakte könnten nicht deshalb nichtig sein, weil die Regierung sich, vielleicht, nur mit Hilfe des geänderten § 54 Gesch.-O. im Amte hätte halten können. Die Vorschriften über Finanzvorlagen des Reichstags werden regelmäßig inhibierend wirken, so daß insoweit für ein nichtiges Gesetz

<sup>18)</sup> Wenn Heckel a. a. O. S. 440 den Fall, daß der Reichstag der Regierung ein von seinem Haushaltsausschuß grundlegend umgearbeitetes Budget zur Verabschiedung »auferlegen« würde, als »verfassungswidrige« Verschiebung der Gewalten vorsieht, so ist auch hier die oben gemeinte Grenze *im Prinzip* angedeutet; S. 449 scheint indessen Heckel die Konsequenzen nicht zu ziehen.

<sup>19)</sup> Vgl. Prot. des Verfassungsausschusses, S. 170 f. Hieraus ergibt sich, daß die Frage in Rede (Saemisch) und Gegenrede (Koch) angeschnitten und schließlich unerledigt verlassen wurde.

überhaupt kein Raum wäre. Was aber den neuen Modus abgekürzter Beratung betrifft, so wäre er, wenn überhaupt »verfassungswidrig«, dies doch wohl nicht in dem Sinne der Nachprüfungsbefugnis des Reichspräsidenten (Art. 70 RV.)<sup>20)</sup>.

Bei dieser Lage ist es erklärlich, wenn die Opposition, soweit sie vom »Verfassungsbruch« überzeugt war, in der Reform der Geschäftsordnung eine besonders schwerwiegende Vergewaltigung der Minderheit erblickt hat. Der Auszug der Opposition — so daß nicht Stimmenthaltung, sondern Nichtbeteiligung am Abstimmungsverfahren stattfand — zeigte das Bild echter Majorisierung, ohne das Moment demokratischer Verständigung, das auch in der Stimmenthaltung und selbst in der Überstimmung gefunden werden kann. Die Polemik jener Demonstration beruht in der Vorstellung, daß die *Beteiligung* im Parlament den psychologischen Verpflichtungsgrund zum Gehorsam gegenüber den Beschlüssen des Parlaments bilde.

Die Demokratie ist als nur formale, nämlich in der ultima ratio wirklicher Majorisierung hervorgetreten. Eine *einfache* Mehrheit hat entschieden; die Geschäftsordnung bedeutet insofern keinen Schutz der Minderheit, als ja auch sie, wie das einfache Reichsgesetz, schon mit einfacher Mehrheit beschlossen oder geändert werden kann. Die Mehrheit könnte, wäre das Verfahren verfassungswidrig gewesen, hiergegen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Wohl aber ist, da die Regierung die Reform in tatsächlichem Verein mit der Mehrheit betrieben hatte, in der Debatte vom 9. Februar — wenn auch nur in flüchtiger und mißverständlicher Anspielung — das Wort von der Ministeranklage »wegen Verfassungsbruch«<sup>21)</sup> gefallen.

Die *Ministeranklage*<sup>22)</sup>, ein traditionelles Inventarstück des Konstitutionalismus, mehr als Maxime denn praktisch verwendet, ist in der Reichsverfassung an formale Voraussetzungen geknüpft, die im Ergebnis auf eine weitgehende Privilegierung der einfachen parlamentarischen Mehrheit hinauslaufen, vorausgesetzt, daß diese Mehrheit von relativer Konsistenz ist. Angenommen, die Regierung hätte die Verfassung schuldhafterweise verletzt, indem sie bewußt ein »verfassungsänderndes« Reichsgesetz in Ermangelung der notwendigen doppelt qualifizierten Mehrheit (Art. 76) mittels einfacher Mehrheit durchgesetzt

<sup>20)</sup> Vgl. dazu meine Ausführungen in der D. J.-Z. a. a. O. S. 395 und, etwa, W. Jellinek i. Handbuch des D. Staatsrechts II (1931), S. 178.

<sup>21)</sup> Abg. Graef (Sten. Ber. v. 9. Febr. 1931, S. 795): »Dann sind da selbstverständlich die Herren von der Bayrischen Volkspartei . . . die Herren haben ja eine doppelte Politik: die eine in München, die für den inneren bayrischen Hausgebrauch berechnet ist; da spielen sie den starken Mann und drohen Herrn Brüning beim Staatsgerichtshof zu verklagen — sie haben es sogar getan — wegen Verfassungsbruchs.«

<sup>22)</sup> Über Ministeranklage und Rechtsstaat vortrefflich C. Schmitt in »Hüter der Verfassung« (Beiträge z. öff. Recht d. Gegenwart I, Tübingen 1931), S. 22 f., 27 ff., insbes. auch das schöne Zitat Prot. d. Verfassungsausschusses, S. 483 f. auf S. 23 Anm. 1.

und alsdann zur Verkündung gebracht hätte, so müßte sich eine ebenso qualifizierte Mehrheit zusammenfinden, um die Regierung nachträglich vor den Staatsgerichtshof zu zitieren. Entsprechend wäre die Lage, wenn die Regierung, mangels der für das legislatorische Verfahren etwa notwendigen qualifizierten Mehrheit, durch eine diktatorische Maßnahme die Verfassung schuldhafterweise verletzen würde: stimmt alsdann die nur einfache Mehrheit gegen das Verlangen der Opposition auf Außerkraftsetzung der Maßnahme (Art. 48, Abs. 3 RV.), so könnte die Opposition hernach wiederum nur in der Stärke der doppelt qualifizierten Mehrheit die Erhebung der Ministeranklage herbeiführen.

Man sieht, daß die Verfassung im Falle des Konflikts die Politik der einfachen parlamentarischen Regierungsmehrheit über den Gesichtspunkt des Rechtsstaats gestellt hat.

Es ist kaum anzunehmen, daß man sich bei den Verfassungsverhandlungen dieser Lage nicht voll bewußt gewesen wäre, obwohl ihre äußerste Konsequenz nicht voll zum Ausdruck kam. Der Abgeordnete von Delbrück erklärte als Berichterstatter des Verfassungsausschusses (Prot. S. 305) bei Beratung des entsprechenden Art. 79 des Entwurfs IV (nach der Bezeichnung von Triepel), welcher, über die heutige Fassung hinausgehend, die Zustimmung von  $\frac{2}{3}$  der gesetzlichen Mitgliederzahl verlangte:

»Die Ministeranklage hat im konstitutionellen Staate Bedeutung, indem die Regierung ein selbständiger Faktor ist. Wenn die Minister aber aus dem Parlament hervorgehen und zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedürfen, so spielt die Ministeranklage keine große Rolle mehr... Auch den Satz 2 (betreffend die Zweidrittelmehrheit) des Artikels 79 halte ich für gerechtfertigt; denn es muß Vorsorge getroffen werden, daß nicht etwa eine kleine Minderheit, um ihren Ärger an einem ihr nicht genehmen Minister auszulassen, grundlose Anträge auf Erhebung der Anklage stellt.«

Freilich, weder eine kleine Minderheit noch die einfache Mehrheit hätte nach dem Entwurf ausgereicht; vielmehr zwei Drittel der Abgeordneten sollten zustimmen. Es wurde lediglich der Antrag des Mitberichterstatters Fischer auf Herabsetzung des Mehrheitsverhältnisses auf den Maßstab des Artikels 76 angenommen.

Die Bedeutung des Art. 59 beruht nicht in seiner positiven Anwendungsmöglichkeit, sondern darin, daß diese Bestimmung gegenüber einer verfassungswidrigen Art von diktatorischer Herrschaft der einfachen Mehrheit versagt. Wenn demnach von einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit der Mehrheitsregierung praktisch kaum gesprochen werden kann, so ist, gerade deshalb, um so größer die ausgesprochen politische Verantwortung der Regierung und derer, die hinter ihr stehen, in Zeiten der Staatsnot. In diesem Bewußtsein, nicht in der Dialektik des formalen Rechtes, liegt der Sinn wirklicher Legalität.

# Die Berliner Verfassung.

Dr. Otto Benecke, Beigeordneter des Deutschen Städtetages.

Das heutige Berlin ist aus 8 Städten, 59 Dörfern und 27 Gutsbezirken im Jahre 1920 gebildet worden und ist seitdem eine Einheitsgemeinde. Nach der Volkszählung vom 16. Juni 1925 hatte die Stadt 4 024 165 Einwohner, heute mögen es 4,3 Millionen sein. Die Gesamtfläche des Stadtgebiets umfaßte am 1. April 1928 87 833 ha.

Die Grundlage seiner Verfassung ist die Preußische Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Den Übergang von den selbständigen Stadt- und Landgemeinden zu einer Einheitsgemeinde bildete der sogenannte Zweckverband, der durch das Gesetz vom 19. Juli 1911 gebildet wurde. Die Einheitsgemeinde entstand durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920. Dieses Gesetz wurde neuerdings in wichtigen Punkten verändert und ergänzt durch das Gesetz über die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin vom 30. März 1931, das am folgenden Tage in Kraft trat.

In der nachfolgenden Untersuchung wird zunächst die von 1920 bis zum 31. März 1931 geltende Verfassung dargestellt; sodann werden die Gründe und Grundzüge der Reform besprochen und beleuchtet.

## I.

### Rechtszustand 1920—1931.

In Berlin galt und gilt grundsätzlich die Magistratsverfassung mit denjenigen Änderungen, die sich aus der Größe der Stadt und aus der Bezirkseinteilung ergeben. Die Stadtverordnetenversammlung besteht aus 225 Mitgliedern, die auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden; die letzten Wahlen fanden am 17. November 1929 statt. Stadtvorstand ist der Magistrat, der aus höchstens dreißig Mitgliedern besteht, von denen mindestens zwölf unbesoldet sein müssen. Zuletzt bestand der Magistrat aus zwölf besoldeten (Oberbürgermeister, Bürgermeister und zehn Stadträte) und aus zwölf unbesoldeten Mitgliedern. Die besoldeten Mitglieder werden für zwölf Jahre, die unbesoldeten nach dem Verhältniswahlsystem für vier Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Für die Wahlzeit der Stadtverordnetenversammlung sind wie in den übrigen

Städten der östlichen Städteordnung Verwaltungsdeputationen bestellt, welche aus Mitgliedern des Magistrats, der Stadtverordnetenversammlung, der Bezirksämter und aus Bürgern bestehen können; sie sind Hilfsorgane des Magistrats.

Das Gesetz von 1920 sah eine weitgehende Dezentralisation vor. Berlin ist in zwanzig Verwaltungsbezirke eingeteilt, deren Anzahl und Grenzen durch Gemeindebeschluß abgeändert werden können, wenn die beteiligten Bezirke der Änderung zustimmen. Auch die Verfassung der Bezirke ist das Zweikörpersystem, die Magistratsverfassung. Jeder Bezirk hat ein Bezirksamt und eine Bezirksversammlung. Die Bezirksämter sind ausführende Organe des Magistrats und führen ihre Geschäfte nach den vom Magistrat aufgestellten Grundsätzen; sie bestehen aus je einem Bürgermeister (»Bezirksbürgermeister«) und mindestens sechs besoldeten oder unbesoldeten Stadträten (»Bezirksstadträten«), die durch die Bezirksversammlung gewählt werden. Die Amtszeit der besoldeten Stadträte beträgt zwölf, die der unbesoldeten vier Jahre. Die Bezirksämter ernennen und versetzen die Bezirksbeamten und verwalten die Anstalten und Einrichtungen der Bezirke. Die Bezirksversammlungen bestehen aus Bezirksverordneten und denjenigen Stadtverordneten, die im Bezirk gewählt worden sind. Die Mindestzahl der Bezirksverordneten beträgt 15, die Höchstzahl 45, je nach der Größe des Bezirks. Bezirksamt und Bezirksversammlung können Bezirksdeputationen bilden, die aus Mitgliedern des Bezirksamts, aus Bezirksverordneten und aus stimmfähigen Bürgern bestehen.

Der Haushaltsplan der Stadt Berlin umfaßt auch die Bezirke. Vor seiner Aufstellung (sowie vor der Beschlußfassung über die Abgrenzung der Verwaltungsbefugnisse zwischen den städtischen Körperschaften und den Bezirksverwaltungen und bei Meinungsverschiedenheiten) sind die Bezirksbürgermeister vom Magistrat anzuhören. Der Magistrat kann Beschlüsse der Bezirksorgane, die das Gemeindeinteresse oder ein Gesetz verletzen oder ihre Zuständigkeit überschreiten, beanstanden; kommt darüber zwischen Magistrat und Bezirksorganen keine Einigung zustande, so entscheidet eine Schiedsstelle, die aus je zwei Stadtverordneten und Bezirksverordneten und aus einem von ihnen gewählten Obmann besteht. Staatsaufsichtsbehörde ist der Oberpräsident, für alle Schulangelegenheiten das Provinzialschulkollegium.

Im übrigen gelten die Vorschriften der östlichen Städteordnung sinngemäß.

## II.

### Der Regierungsentwurf von 1929.

In dem Jahrzehnt der Geltung des Verfassungsgesetzes Groß-Berlin von 1920 stellte es sich heraus, daß die Verfassung der Hauptstadt in

verschiedenen Punkten änderungsbedürftig war. Die Gründe waren teils verfassungsrechtlicher, teils politischer Art und betrafen in erster Linie die Stellung des Oberbürgermeisters, die Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung und die Befugnisse der Bezirke. Die auch in Berlin und seinen Bezirken geltende Magistratsverfassung ist nach weitgehend übereinstimmendem Urteil veraltet. Der Sinn dieses Verfassungssystems ist die Verbindung des abwägenden, unpolitischen Sachverständes der Verwaltung mit der auf politischer oder sonstiger Weltanschauungsverschiedenheit beruhenden, lebensnahen Mitarbeit und Kritik des Bürgers. Mit der zunehmenden Politisierung der Magistrate, zunächst ihrer unbesoldeten, dann aber auch der besoldeten Mitglieder, wurden die Magistrate immer mehr ein Ausschuß oder Spiegelbild der Stadtverordnetenversammlungen. Ein Zweikörpersystem, in dem beide Organe nach wesentlich denselben Gesichtspunkten gebildet werden, hat keinen Sinn, sondern verteuert und verschlechtert den Gang der Verwaltung. Dazu kommt, daß die unvergleichlich größeren Aufgaben der Städte im zwanzigsten Jahrhundert (Wirtschaft, Wohlfahrt, Bildung) eine stärkere Zusammenfassung der Verwaltung verlangen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß Regierungen, Städte und Parteien sich im Lauf der Jahrzehnte von dem Zweikörpersystem (der Magistrats- oder Ratsverfassung) abwandten und wenigstens für die größeren Städte dem im Westen und Süden des Reiches bewährten Einkörpersystem (Bürgermeister- oder Stadtratsverfassung) den Vorzug gaben. Zwei wichtige allgemeine kommunale Gesetzentwürfe, der vom Deutschen Städtetag vorgelegte Entwurf einer Reichsstädteordnung und der preußische Referentenentwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes, lehnen die Magistratsverfassung ab und gründen sich auf ein Einkörpersystem, das seine Vorzüge der preußischen Bürgermeisterverfassung und der süddeutschen Stadtratsverfassung entlehnt. Die Sozialdemokratische Partei und das Zentrum hatten sich schon früher zu einem solchen Einkörpersystem bekannt; bemerkenswert war, daß nun auch die Deutsche Volkspartei und die Deutsche Staatspartei dieses System akzeptierten, beide Parteien brachten den Entwurf des Deutschen Städtetages als Initiativgesetzentwurf im Reichstag ein. Der zweite verfassungsrechtliche Grund, der eine Neuordnung der Berliner Verfassung erzwang, betraf die Stadtverordnetenversammlung; er bezog sich sowohl auf ihre Größe als auch auf ihre Zuständigkeit. Die Stadtverordnetenversammlung bestand seit 1920 aus 225 Mitgliedern; sie ist nicht nur Parlament, sondern hat gleichzeitig gewisse Verwaltungsaufgaben, deren Erfüllung durch die Größe der Versammlung erschwert, wenn nicht verhindert wurde. Außerdem entwickelte sie sich je länger, je mehr zu einer Tribüne der Demagogie. Eine gesetzliche Verschärfung der Geschäftsordnung und die Überweisung gewisser Aufgaben an ein kleineres Gremium

erschieden zweckmäßig. Schließlich hatte sich auch gezeigt, daß Gründe der Rationalisierung und der Wirtschaftlichkeit eine gewisse Einschränkung der bezirklichen Selbständigkeit verlangten.

Auch die politischen Gesichtspunkte, die eine entscheidende und schnelle Reform verlangten, waren gewichtiger und ernster Art. Der seit 1920 amtierende Oberbürgermeister und verschiedene hohe Beamte wurden bekanntlich in eine Skandalaffäre verwickelt, die ihren Ursprung weniger in schweren Amtsvergehen als in einer schlechten und unzulänglich geführten Organisation hatten. Ein Teil der Presse bauschte die Vorkommnisse unerhört auf. Mit dem fallenden Chef wurden die Verwaltung und das Verfassungssystem mit Recht oder Unrecht identifiziert. Der moralische und zum Teil auch der finanzielle Kredit der Stadt sank über Gebühr. Die schweren Aufgaben, vor die sich die Stadt in ihrem besonderen Falle und aus allgemeinen wirtschaftlichen und kommunalen Gründen gestellt sah, verlangten eine schnelle Bereinigung durch Bildung einer neuen unbelasteten schlagkräftigen Leitung der Verwaltung. Dazu kam, daß die veraltete Organisation der Bezirke, die mangelhafte Verteilung der Befugnisse zwischen Zentrale und Bezirksverwaltungen und da und dort auch ein gewisser politischer Mißbrauch bezirklicher Selbständigkeit die Kritik der Öffentlichkeit erregt hatten.

Diese Gründe veranlaßten den damaligen Preußischen Minister des Innern Grzesinski im Jahre 1929, dem Staatsministerium den Entwurf eines neuen Verfassungsgesetzes vorzulegen, der im Jahre 1930 den Staatsrat passierte und mit dessen Änderungsvorschlägen dem Landtag zugeleitet wurde. Der Grundgedanke dieses Entwurfs war das Einkammersystem nach Art der rheinischen Bürgermeisterverfassung. Danach blieb die Bezirksverwaltung neben der Zentralverwaltung erhalten; sie mußte sich indessen gewisse Einschränkungen gefallen lassen. Die Magistratsverfassung machte einem Einkörpersystem Platz, das (wie der Entwurf einer Reichsstädteordnung) teils der rheinischen Bürgermeisterverfassung, teils der süddeutschen Stadtratsverfassung entnommen war. Die Stadtverordnetenversammlung (jetzt »Stadtvertretung« genannt) gab einen Teil ihrer Befugnisse an ein neues von und aus ihr gewähltes Organ, den »Stadtgemeindevorschau«, ab.

Im einzelnen waren folgende Bestimmungen vorgesehen: die Zahl und die Abgrenzung der Bezirke sollte durch eine Verordnung des Staatsministeriums nach Anhörung der städtischen Körperschaften bestimmt werden (die gegen die bisherige Bezirkseinteilung geltend gemachten Bedenken bezogen sich hauptsächlich auf die Unterteilung des inneren Bezirks in sechs Bezirke und gegen die vielen kleinen Randbezirke). Wie früher sollte die Stadtgemeinde Berlin keiner Provinz angehören, sondern einen besonderen Bezirk bilden. Die Organe der Stadt sind:

die Stadtvertretung, der Stadtgemeindegremium, der Oberbürgermeister und die Verwaltungsausschüsse. Die Stadtvertretung besteht aus 150 (früher 225) Stadtverordneten, die wie bisher auf vier Jahre von den Stadtbürgern gewählt werden. Vorsitzender der Stadtvertretung mit Stimmrecht und Stichentscheid ist, wie im Einkörpersystem üblich, der Oberbürgermeister. Ausschüsse beraten die Vorlagen der Stadtvertretung vor. Die Stadtvertretung tagt öffentlich; Ausschluß der Öffentlichkeit ist möglich. Persönlich interessierte Stadtverordnete dürfen nicht mitstimmen. Der Oberbürgermeister übt das Hausrecht. Der Stadtgemeindegremium, dessen Vorsitzender wiederum der Oberbürgermeister ist, wird aus der Mitte der Stadtvertretung von ihr gewählt und hat 34 Mitglieder und 34 Stellvertreter; die Sitzungen sind nicht öffentlich. Der Oberbürgermeister ist Stadtvorstand; er wird von der Stadtvertretung gewählt. Unter ihm stehen zwei Bürgermeister und die Stadträte (eigentlich »Beigeordnete« im Sinne der rheinischen Bürgermeisterverfassung). Gemeinsame Besprechungen mit Bürgermeistern, Stadträten und Bezirksbürgermeistern dienen der Einheitlichkeit der Verwaltung. Die Stadtvertretung bestellt und wählt die Verwaltungsausschüsse, die aus Stadtverordneten und Bürgern bestehen und unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters oder seines Vertreters tagen. Die Bezirke bekommen ein Einkörpersystem; der Bezirksrat, der aus für vier Jahre gewählten Bezirksverordneten unter dem Vorsitz des Bezirksbürgermeisters besteht, tritt an die Stelle des Bezirksamts und der Bezirksversammlung. Die Zahl der Bezirksverordneten wird herabgesetzt; sie beträgt je nach der Größe des Bezirks 15 bis 35. Dem Bezirksbürgermeister (dem Bezirksvorstand) werden Bezirksbeigeordnete beigegeben, die dem Bezirksrat nicht angehören (wiederum wie in der westlichen Bürgermeisterverfassung).

Die Zuständigkeit der Organe sollte in folgender Weise gehandhabt werden: der Stadtvertretung liegen die Wahlen und alle grundsätzlichen oder wichtigen Angelegenheiten ob. Der Stadtgemeindegremium erledigt die übrigen Fragen und tritt an die Stelle der Stadtvertretung, wenn diese eine Sache in einer bestimmten Frist nicht erledigt. Der Oberbürgermeister führt die Verwaltung, bereitet die Beschlüsse der Stadtvertretung vor und führt sie aus; er stellt die Beamten (nach Anhörung des Stadtgemeindegremiums) und die Arbeiter und Angestellten an. Er hat das übliche Beanstandungsrecht, wenn Beschlüsse der Stadtvertretung oder des Stadtgemeindegremiums das bestehende Recht verletzen, und darf solchen Beschlüssen, die mit dem Staats- oder Stadtinteresse im Widerspruch stehen, die Ausführung versagen. Wenn sich die betreffenden Organe nicht einigen, so wird die Streitfrage im ersten Falle im Verwaltungsstreitverfahren, im zweiten Falle vom Oberpräsidenten entschieden. Ähnliche Bestimmungen gelten für die Organe

der Bezirke. Die Bezirksbeamten werden vom Bezirksbürgermeister nach Anhörung des Bezirksrats angestellt.

Allgemeine Bestimmungen des Entwurfs betrafen die Selbstverwaltungsangelegenheiten (Haushaltplan, Anleihen, Betriebe, Tagegelder, Benennungen der Straßen usw., die Kassen- und Rechnungskontrolle und Schulfragen), die Staatsaufsicht und die Auftragsangelegenheiten. In den Ausführungs- und Übergangsbestimmungen wurden die nicht entgegenstehenden Vorschriften der östlichen Städteordnung und der übrigen Gesetze aufrechterhalten, der Denkmalschutz wurde vorläufig geregelt und die Amtszeit des Oberbürgermeisters, des Bürgermeisters und der Stadträte sowie der Bezirksbürgermeister und -stadträte beendet. Auch die Wahlzeit der Stadtverordnetenversammlung und der Bezirksversammlungen sollte mit Inkrafttreten des Gesetzes enden.

Der Staatsrat erhob allgemeine Bedenken gegen die Verabschiedung des Berliner Gesetzes, bevor das Gemeindeverfassungsgesetz, das wie oben erwähnt für ganz Preußen die Bürgermeisterverfassung vorsieht, beschlossen sei, und schlug einige sachliche Änderungen vor. Den allgemeinen Bedenken schloß sich die Staatsregierung nicht an, sie hielt eine Änderung der Zustände in Berlin ohne eine Reform der Verfassung für unmöglich und machte sich nur in einer Reihe minder wichtiger Fragen das Votum des Staatsrats zu eigen.

Der Gesetzentwurf wurde im Mai 1930 dem Landtag zugeleitet. Der Landtag überwies den Entwurf seinem Gemeindeausschuß. Der Gemeindeausschuß beschloß im September, die Staatsregierung zu ersuchen, zuvor die Organe der Stadt Berlin anzuhören, denn es war inzwischen bekannt geworden, daß die Stadt, die bei der Einbringung des Entwurfs in den Staatsrat nicht gehört war, gegen die vorgesehene Regelung grundsätzliche Bedenken hatte.

### III.

#### Bedenken und neue Vorschläge.

Der Gesetzentwurf des Ministers Grzesinski stammte aus einer ruhigeren Zeit, als sie das Jahr 1930/31, welches für die Beschlußfassung über das Gesetz entscheidend sein sollte, war. Im Jahre 1931 war es unmöglich geworden, Stadtvertretung und Bezirksräte neu wählen zu lassen, wenn man nicht riskieren wollte, arbeits- und beschlußfähige Körperschaften zu bekommen. Auch die Vorschriften über Staatsaufsicht, Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten konnten ohne Gefahr für objektive Regelung kaum in dieser Zeit beschlossen werden. Der wichtigste Einwand aber betraf die Stellung des Oberbürgermeisters.

Das Einkörpersystem (die Stadtrats- oder Bürgermeisterverfassung) ist gewiß richtig und geeignet für alle mittleren und größeren Kommunen; für Berlin bedarf dieses System gewisser Korrekturen. Die Konzentration

der gesamten Verwaltung in der Hand eines Mannes ist für eine Stadt von über vier Millionen Einwohnern kaum durchführbar; der Oberbürgermeister braucht die Unterstützung einer Reihe hervorgehobener Wahlbeamten (Bürgermeister oder Stadträte), die in seinem Auftrag die großen Verwaltungsgebiete leiten und beaufsichtigen. Den Vorsitz der Stadtvertretung muß ein besonderer Vorsteher führen; der Oberbürgermeister kann dieses Amt neben seinen sonstigen Pflichten nicht ausüben. Auch die Stellung des Stadtgemeindevorstandes mußte stärker durchdacht und neugestaltet werden. Schließlich bedurfte die Verteilung der Befugnisse zwischen Zentrale und Bezirken der nochmaligen Prüfung und Beratung.

Diese Gedanken wurden im Ministerium, im Rathaus und in der Presse lebhaft erörtert. Der Magistrat forderte den Landtag auf, den Regierungsentwurf in etwa diesem Sinne zu revidieren. Einen ähnlichen Beschluß faßte der Organisationsausschuß der Berliner Stadtverordnetenversammlung. Staatsminister Severing, der als Nachfolger der Minister Grzesinski und Professor Dr. Waentig inzwischen die Leitung des Innenministeriums übernommen hatte, machte sich wichtige Teile dieser Vorschläge zu eigen und empfahl eine schnelle Verabschiedung des Gesetzentwurfs mit den entsprechenden Korrekturen. Nach seinen Erklärungen (Ende Januar 1931 im Gemeindevorstand des Landtags) sollte die Verfassung und Verwaltung der Stadt Berlin etwa folgendes Gesicht erhalten: Gemeindevorstand ist der Oberbürgermeister, in dessen Auftrag und unter dessen Verantwortung die Beamten und Angestellten der Stadt und ihrer Einrichtungen ihre Ämter verwalten. Die Verantwortung wird ihm dadurch erleichtert, daß ihm als ständige Vertreter fünf Bürgermeister beigegeben sind, die an der Spitze der großen Verwaltungsgebiete der Stadt stehen (Kämmerei; Wohlfahrtswesen; Bildungswesen; Wirtschaft und Bauwesen; Organisation, Syndikat und Personalien). Unter den Bürgermeistern stehen die Stadträte, nicht mehr als Mitglieder eines Kollegiums (Stadtrat oder Magistrat), sondern gleichsam als Beigeordnete im Sinne der rheinischen Bürgermeisterverfassung. Dann folgen die übrigen oberen, mittleren und unteren Beamten und Angestellten und die Arbeiter. Oberbürgermeister, Bürgermeister und Stadträte werden von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Die übrigen Beamten werden vom Oberbürgermeister nach Anhörung des Stadtgemeindevorstandes bestellt. An der Spitze der Bezirksverwaltungen stehen die Bezirksbürgermeister, die von den Bezirksräten gewählt werden; ihnen sind als hauptamtliche Wahlbeamte Bezirksbeigeordnete beigegeben, deren Wahl gleichfalls dem Bezirksrat obliegt. Die übrigen Beamten stellt der Bezirksbürgermeister nach Anhörung des Bezirksrates an. Ehrenamtliche Stadträte und Beigeordnete haben in diesem System keinen Platz.

Diese Gemeindeverfassung ist neuartig und auch für den Theoretiker reizvoll; sie ist keines der in Deutschland gebräuchlichen Systeme, sondern entlehnt jeder der drei Hauptarten, der Magistratsverfassung, der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der süddeutschen Stadtratsverfassung, wertvolle und erprobte Bestandteile. Nach den Ministererklärungen sollte die Verfassung der Stadt grundsätzlich eine Art Zweikörpersystem sein: Gemeindebeschlüsse entstehen durch übereinstimmendes Votum des Bürgermeisterkollegiums und der Stadtvertretung. Das Kollegium besteht aus dem Oberbürgermeister als Vorsitzenden und den fünf Bürgermeistern. Die Stadtvertretung soll (wie bisher unter eigenen Vorstehern) aus 150 Stadtverordneten bestehen; die Verringerung der Zahl von 225 auf 150 sollte indessen erst nach der Neuwahl des Jahres 1933 in Kraft treten. Bei der Stadtvertretung liegen die Entscheidungen über die großen und wichtigen Dinge; die übrigen Entschlüsse liegen dem Stadtgemeindevorschuss ob. Dieser Ausschuss besteht aus 34 Stadtverordneten, die von und aus der Stadtvertretung nach dem Verhältnissystem gewählt werden. Wenn die Stadtvertretung eine der ihr übertragenen Aufgaben (ausschließlich der Wahlen) nicht erledigen kann oder will, so geht ihre Machtbefugnis in dieser Frage auf den Ausschuss über. Die Beschlüsse des Stadtgemeindevorschusses bedürfen nicht der Zustimmung des Bürgermeisterkollegiums. So wandelt sich also dann das Zweikörpersystem in ein Einkörpersystem. Daraus folgt zweierlei: wie in den übrigen Einkörpersystemen muß der Oberbürgermeister namens der Verwaltung im Ausschuss mit Stimmrecht den Vorsitz führen, während die Bürgermeister lediglich beratende Stimme haben. Zum andern wird logischerweise der Ausschuss das geeignete Organ, um Meinungsverschiedenheiten zwischen Stadtverwaltung und Bürgermeisterkollegium und Stadtvertretung auszugleichen; denn in ihm vereinigen sich die Gewalten beider Organe. Bei Differenzbeschlüssen zwischen Bürgermeisterkollegium und Stadtvertretung sollte also künftig nicht mehr die Aufsichtsbehörde, sondern ein Organ der Selbstverwaltung entscheiden. Die Bedeutung eines solchen Systemwandels liegt auf der Hand. Die Verhandlungen und Abstimmungen des Ausschusses sollten vertraulich, die der Stadtvertretung im allgemeinen öffentlich sein. Dem Oberbürgermeister ist das übliche Einspruchsrecht gegen Beschlüsse der städtischen Organe, die das bestehende Recht, das Staats- oder Stadtinteresse verletzen, gegeben. Für die Verfassung der Bezirke eignet sich am besten das Einkörpersystem. Bezirksamt und Bezirksversammlung werden wie im Entwurf von 1929 zu einem Bezirksrat vereinigt, dem der Bezirksbürgermeister vorsitzt und der im übrigen aus gewählten Bezirksverordneten besteht. Die Amtszeit der hauptamtlichen Bezirksstadträte endet mit Inkrafttreten des Gesetzes, es sei denn, daß sie auto-

matisch in das Amtsverhältnis eines Bezirksbeigeordneten übergeführt werden wollen. Die Zahl der Bezirksbeigeordneten muß, damit Überbesetzungen vermieden werden, durch Ortsstatut festgelegt werden. Die notwendige Verringerung der Zahl der Bezirksverordneten tritt dadurch ein, daß zunächst die Stadtverordneten, die in ihren Bezirken zugleich Bezirksverordnete sind, aus den Bezirksräten ausscheiden, und daß die Zahl der Bezirksverordneten im übrigen nach dem Ergebnis und der Reihenfolge der damaligen Wahl von unten abgestrichen wird. Die Zahl der Bezirke sollte erst bei der Neuwahl Winter 1933 verkleinert werden. Die Amtszeit der gegenwärtigen Magistratsmitglieder sollte mit Inkrafttreten des Gesetzes enden. Die Stadtvertretung sollte also die einzigartige Gelegenheit haben, den Oberbürgermeister, die fünf Bürgermeister und sämtliche Stadträte, die gesamte Leitung der Reichshauptstadt, neu zu wählen und das Gesicht der Stadtverwaltung von Grund aus zu ändern.

Der Berichterstatter des Gemeindeausschusses, Abg. Bürgermeister Hirsch-Dortmund, brachte die den Vorschlägen des Ministers entsprechenden Formulierungen als seinen Antrag im Ausschuß ein. Obwohl Regierung und Rathaus in den wesentlichen Fragen einig waren, konnte sich der Gemeindeausschuß zu einer grundlegenden Reform der Berliner Verfassung und Verwaltung nicht entschließen. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen Regierung und Koalitionsparteien (Sozialdemokraten, Zentrum und Staatspartei) wurde ein Kompromiß geschlossen, das vom Gemeindeausschuß und wenige Tage danach vom Landtag bestätigt und zum Gesetz erhoben wurde. Der Staatsrat machte von seinem Einspruchsrecht gemäß Artikel 42 der Preußischen Verfassung keinen Gebrauch. Unter dem 31. März 1931 wurde das neue Gesetz in der Gesetzsammlung publiziert.

#### IV.

##### Die neue Verfassung.

An dem geltenden Verfassungssystem und an dem Dualismus Zentrale und Bezirksverwaltung wird grundsätzlich nichts geändert. Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 und das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920 nebst den zu ihnen ergangenen abändernden, ergänzenden und erläuternden Vorschriften bleiben auch für die Stadtgemeinde Berlin im allgemeinen in Kraft; das neue Gesetz beschränkt sich darauf, »verschiedene Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin vorläufig zu regeln«. Verfassungsmäßig bestellte Organe der Stadtgemeinde Berlin sind nunmehr die Stadtverordnetenversammlung, der Stadtgemeindevorschau, der Magistrat und der Oberbürgermeister. An der Zusammensetzung der Stadtverordneten-

versammlung (225 Stadtverordnete) wird nichts geändert. Der Stadtverordnetenvorsteher bekommt eine schärfere Geschäftsordnungsgewalt; er darf einen Stadtverordneten bei grober Ungebühr oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Geschäftsordnung für einen oder mehrere Sitzungstage (höchstens für sieben Sitzungstage, jedoch nicht über sechs Monate hinaus) aus der Versammlung ausschließen. Der Ausschluß aus der Versammlung hat den Ausschluß aus allen Ausschüssen auf die gleiche Dauer zur Folge. Durch den Ausschluß verliert der Stadtverordnete den Anspruch auf Ersatzgelder und sonstige Vergütungen. Auf Antrag des Ausgeschlossenen entscheidet die Stadtverordnetenversammlung in ihrer nächsten Sitzung ohne Aussprache über die Berechtigung des Ausschlusses; erklärt die Stadtverordnetenversammlung den Ausschluß für berechtigt, so steht dem Ausgeschlossenen binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung (§ 2).

Der Stadtgemeindeausschuß besteht aus 45 Mitgliedern, die von der Stadtverordnetenversammlung nach dem Verhältniswahlsystem aus ihrer Mitte gewählt werden. Für die Mitglieder des Ausschusses werden Stellvertreter in der gleichen Anzahl bestellt (§ 3). Vorsitzender des Ausschusses mit vollem Stimmrecht und mit Stichentscheid ist der Oberbürgermeister (§ 4). Die Sitzungen des Stadtgemeindeausschusses sind nicht öffentlich. Die Stadtverordneten haben das Recht, teilzunehmen. Der Ausschuß kann für Teile seiner Beratungen oder für bestimmte Mitteilungen die Vertraulichkeit beschließen, welche auch die teilnehmenden Stadtverordneten bindet. Der Vorsitzende hat eine ähnliche Hausgewalt wie der Vorsteher in der Stadtverordnetenversammlung (§ 5).

Der Magistrat besteht aus dem Oberbürgermeister, zwei Bürgermeistern, neun weiteren hauptamtlichen besoldeten und sechs ehrenamtlichen unbesoldeten Mitgliedern (Stadträten). (Bisher bestand der Magistrat aus dem Oberbürgermeister, dem Bürgermeister, zehn hauptamtlichen besoldeten und zwölf ehrenamtlichen unbesoldeten Stadträten.) Die Magistratsmitglieder werden von der Stadtverordnetenversammlung gewählt (§ 6). Gemeindevorstand ist der Magistrat bzw. der Oberbürgermeister (§ 7). Der Oberbürgermeister sitzt dem Magistrat mit Stimmrecht und Stichentscheid vor (§ 8). Die hauptamtlichen Mitglieder des Magistrats sind als besoldete Beamte auf zwölf Jahre zu wählen; die ehrenamtlichen Stadträte erhalten eine Aufwandsentschädigung von 250 RM. monatlich (d. h. man wird nicht darauf rechnen dürfen, daß sie ein volles Dezernat verwalten). Der Oberbürgermeister wird durch die Aufsichtsbehörde, die übrigen Mitglieder des Magistrats werden durch den Oberbürgermeister vor ihrem Amtsantritt vereidigt (§ 9). Zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Ver-

waltung hat der Oberbürgermeister regelmäßig gemeinsame Besprechungen des Magistrats mit den Bezirksbürgermeistern abzuhalten. Der Voranschlag der für die Verwaltungsbezirke im Haushaltplan der Stadt bereitzustellenden Mittel ist stets zum Gegenstand der gemeinsamen Besprechungen zu machen (§ 10).

Was die Zuständigkeit der Organe der Stadtverwaltung betrifft, so liegt der Stadtverordnetenversammlung ob die Beschlußfassung über die freiwillige Übernahme neuer Selbstverwaltungsangelegenheiten, die Schaffung von Anstalten und Betrieben der Stadt, die Beteiligung an Unternehmungen, die in Form des öffentlichen oder privaten Rechts betrieben werden, die Feststellung des Haushaltplans sowie die Bewilligung und die Art der Deckung außerplanmäßiger Ausgaben, die Prüfung und Feststellung der Jahresrechnung und die Entlastung, die Festsetzung von Gemeindeabgaben und Tarifen, die Aufnahme jedes lang- oder kurzfristigen Darlehens mit Ausnahme der vorübergehenden Kassenkredite, die Verfügung über städtisches Vermögen, den Erwerb von Grundstücken, die Übernahme von Bürgschaften, die Wahl des Oberbürgermeisters, der Bürgermeister und Stadträte und die Versetzung des Oberbürgermeisters in den Ruhestand sowie die Wahl der Ehrenbeamten, die Einrichtung oder Aufhebung von Beamtenstellen sowie den Erlaß der Besoldungsordnung für die städtischen Beamten, die Stellungnahme der Stadt zu einer Änderung der Gemeindegrenzen. Die Stadtverordnetenversammlung ist befugt, die Beschlußfassung hierüber dem Stadtgemeindevausschuß für die Dauer ihrer Wahlzeit zu übertragen. Dagegen kann sie die Beschlußfassung über Ortssatzungen und die Vornahme der Wahlen zum Staatsrat nicht dem Stadtgemeindevausschuß überlassen (§ 11). Die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und des Stadtgemeindevausschusses mit Ausnahme von Wahlen bedürfen der Zustimmung des Magistrats. Versagt der Magistrat einem Beschluß die Zustimmung, oder wird einem Beschluß des Magistrats die Zustimmung versagt, so finden die Bestimmungen des § 36 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen in Verbindung mit § 17 Abs. 1 Nr. 1 des Zuständigkeitsgesetzes mit der Maßgabe Anwendung, daß zur Herbeiführung einer Verständigung eine gemeinsame Beratung zwischen dem Magistrat und dem Stadtgemeindevausschuß unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters stattfindet (§ 12).

Soweit nicht eine Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung begründet ist, beschließt der Stadtgemeindevausschuß mit den Befugnissen einer Vertretungskörperschaft. In den Fällen, in denen der Stadtgemeindevausschuß über Angelegenheiten zu beschließen hat, deren Erledigung ihm von der Stadtverordnetenversammlung übertragen ist, ist der Stadtgemeindevausschuß auf Verlangen des Magistrats

oder von zwei Drittel der Mitglieder des Stadtgemeindevausschusses verpflichtet, die Angelegenheit ohne selbständige Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung mit seiner gutachtlichen Stellungnahme zur Beschlußfassung vorzulegen (§ 13).

Der Magistrat bereitet die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und des Stadtgemeindevausschusses vor. Er beschließt über alle Vorlagen, die der Stadtverordnetenversammlung oder dem Stadtgemeindevausschuß zu machen sind. Er hat nach Anhörung des Stadtgemeindevausschusses für die Stadtgemeinde und die Verwaltungsbezirke die zur Einheitlichkeit der Verwaltung erforderlichen Grundsätze aufzustellen (§ 14).

Der Oberbürgermeister führt die Verwaltung; er führt die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und des Stadtgemeindevausschusses, denen der Magistrat zugestimmt hat, aus. Er leitet und verteilt die Geschäfte und beaufsichtigt die Geschäftsführung. Er ist Dienstvorgesetzter der Beamten der Stadtgemeindeverwaltung sowie der Baupolizeibeamten der Bezirke und führt die Aufsicht über sie. Er stellt mit Ausnahme der von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden oder vom Magistrat zu ernennenden leitenden Beamten und Angestellten die Angestellten und Arbeiter der Stadtverwaltung an und entläßt sie (§ 15).

Die Bürgermeister sind die ständigen Vertreter des Oberbürgermeisters. Reihenfolge sowie Art und Umfang der Vertretung werden vom Oberbürgermeister geregelt. Für den Fall, daß auch die Bürgermeister an der Vertretung des Oberbürgermeisters verhindert sind, kann der Oberbürgermeister die Vertretungsbefugnis der Bürgermeister einem Stadtrat übertragen. Die Stadträte sind die ständigen Vertreter des Oberbürgermeisters für bestimmte Geschäftszweige der Stadtgemeindeverwaltung (§ 16).

Als Führer der Verwaltung ist der Oberbürgermeister für die Leitung und Beaufsichtigung sämtlicher Geschäftszweige verantwortlich. Er ist berechtigt, die Bürgermeister und Stadträte mit Weisungen und Anweisungen zu versehen, für die er verantwortlich ist. Als ständige Vertreter des Oberbürgermeisters tragen die Bürgermeister und Stadträte die Verantwortung für die von ihnen zu erledigenden Geschäfte, unbeschadet der Verantwortlichkeit des Oberbürgermeisters für die von ihm erteilten Weisungen und Anweisungen. Im übrigen bleibt die Rechtsstellung des Oberbürgermeisters, der Bürgermeister und der Stadträte als Mitglieder des Magistratskollegiums unverändert (§ 17).

Auch in der Bezirksverwaltung bleibt das Zweikörpersystem bestehen. Gegenüber dem bisherigen Zustand treten drei Änderungen ein: die Bezirksversammlung verliert das Recht, ihre Vorsitzenden selbst zu wählen; Vorsitzender der Versammlung mit Stimmrecht

und Stichtscheid ist der Bezirksbürgermeister. Im Gegensatz zum bisherigen Zustand sind die Sitzungen der Bezirksversammlungen nicht öffentlich. Schließlich wird die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Mitglieder der Bezirksämter auf 125 RM. begrenzt (§§ 18—20).

Über das Verhältnis der Stadtverwaltung und ihrer Organe zu den Verwaltungsbezirken und deren Organen sind nach § 21 des Gesetzes nähere Bestimmungen durch die Ortssatzung zu treffen. Der Beschluß über den Erlaß der Ortssatzung bedarf der Genehmigung durch das Staatsministerium. Kommt die Ortssatzung innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht zustande, so erläßt das Staatsministerium die Satzung. In der Satzung sind der Kreis der von der Stadtgemeindeverwaltung zu verwaltenden und der von den Verwaltungsbezirken wahrzunehmenden Selbstverwaltungsangelegenheiten und der Kreis der der Stadtgemeindeverwaltung vorbehaltenen und der von den Verwaltungsbezirken wahrzunehmenden Auftragsangelegenheiten zu bezeichnen. Die Aufgabenkreise sind in der Satzung dergestalt abzugrenzen, daß die Angelegenheiten, die wegen ihrer Bedeutung für die gesamte Stadtgemeinde eine einheitliche Verwaltung erfordern, als Angelegenheiten der städtischen Gemeinschaft von den Organen der Stadtgemeinde und alle sonstigen Angelegenheiten als Angelegenheiten der engeren Bezirksgemeinschaft von den Organen des Verwaltungsbezirks verwaltet werden. Die Satzung darf Abweichungen von den geltenden Vorschriften des Kommunalabgabenrechts sowie von der auf dem Gebiet des Schulwesens getroffenen Regelung nicht enthalten (§ 22).

Die Bezirksämter unterliegen den Weisungen und Anweisungen des Oberbürgermeisters, soweit auf den Verwaltungsgebieten, die den Verwaltungsbezirken übertragen sind, Grundsätze aufgestellt sind (§ 23).

Die Beamten und leitenden Angestellten der Stadtgemeindeverwaltung werden auf Vorschlag des Oberbürgermeisters vom Magistrat ernannt, soweit es sich nicht um die von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden Magistratsmitglieder handelt. Der Oberbürgermeister vereidigt die Beamten der Stadtgemeindeverwaltung; er entscheidet über die Versetzung dieser Beamten in den Ruhestand. Diese Vorschriften finden auf die Beamten der Baupolizei in den Verwaltungsbezirken Anwendung (§ 24).

Über die Versetzung der Beamten der Verwaltungsbezirke in die Stadtgemeindeverwaltung, über die Versetzung der Beamten der Baupolizei sowie über die Versetzung der Beamten der Verwaltungsbezirke entscheidet der Oberbürgermeister nach Anhörung der beteiligten Bezirksbürgermeister. Auf Ehrenbeamte, Bezirksbürgermeister und Bezirksstadträte findet diese Vorschrift keine Anwendung (§ 25).

Der Oberbürgermeister und die Bürgermeister werden durch das Staatsministerium bestätigt, die Stadträte und die Mitglieder der Bezirksämter durch die Aufsichtsbehörde (§ 26). Die im Geltungsbereich der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen den städtischen Organen gegenüber geltenden Vorschriften über die Staatsaufsicht finden auf den Stadtgemeindegremien, den Oberbürgermeister, die Bezirksversammlungen und die Bezirksämter entsprechende Anwendung (§ 27).

Die Wahlzeit der unbesoldeten Mitglieder des Magistrats endet mit dem Inkrafttreten des Gesetzes. Das Gesetz ist mit dem 31. März 1931 in Kraft getreten. Die zuständigen Minister erlassen die nötigen Ausführungsbestimmungen (Art. II und III).

## V.

### Kritik.

Nachdem der Landtag sich nicht hatte dazu entschließen können, eine großzügige Neuordnung des Berliner Stadtverfassungsrechts durchzuführen, mußte man sich damit begnügen, wenigstens die größten Fehler der bisherigen Verfassung auszumerzen. Gewisse Verbesserungen gegenüber dem alten Zustand sind unverkennbar: die stärkere Konzentrierung der Verwaltung und des Beamtenernennungsrechts beim Oberbürgermeister; die Entdemagogisierung der Stadtverwaltung; die Übertragung wichtiger Aufgaben auf ein kleineres, aktionsfähigeres Gremium, den Stadtgemeindegremien; die Versachlichung der Bezirksversammlungen.

Auf der andern Seite darf nicht übersehen werden, daß auch nach dem neuen Gesetz die Verfassung an so schweren Mängeln leidet, daß man nicht weiß, ob die neuen Männer mit dem Apparat fertig werden. Die Magistratsverfassung, die bei ihrer Begründung für ganz andere Verhältnisse gedacht war, und deren Unzulänglichkeit auch für Berlin längst erkannt war, bleibt in Kraft. »Die in Einzelheiten versuchten Korrekturen werden«, wie von dem Präsidenten des Deutschen Städtetages in seinem bekannten Schreiben an den Stadtverordnetenvorsteher von Berlin überzeugend dargelegt wurde, »sich in der Praxis überwiegend als belanglos, zum Teil als widerspruchsvoll, zum Teil als weitere Verschlechterung erweisen. Das unzulängliche Zweikammersystem, das in seiner alten Form nach dem einmütigen Urteil der ganz erdrückenden Mehrheit aller Sachkenner schon für die Mittel- und Großstädte überlebt ist, soll trotzdem in vollem Umfang aufrecht erhalten bleiben, so daß der ursprüngliche gute Gedanke einer Konzentration der Zuständigkeit und Verantwortung nunmehr in das Gegenteil verkehrt ist. Die Verwischung der Zuständigkeiten und insbesondere der Verantwortlichkeiten, die Tatsache, daß kein Beschluß keiner

Körperschaft wirklich endgültig ist, die nur aus der parlamentarischen Behandlung erklärlichen Widersprüche im Aufbau müssen die bisherigen Mängel der Organisation verstärken.« Nach den ursprünglichen Plänen des Innenministeriums sollten, wie oben dargelegt wurde, Beschlüsse der Stadtvertretung der Zustimmung des Bürgermeisterkollegiums bedürfen. Lehnte die Stadtvertretung die Beschlußfassung ab oder trat das Bürgermeisterkollegium den Beschlüssen der Stadtvertretung nicht bei, so sollte die Entscheidung an den Stadtgemeindevausschuß übergehen, der unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters die beschließende Gewalt des Bürgermeisterkollegiums und der Stadtvertretung in sich vereinigte. Durch diese Konstruktion sollte das Verantwortungsgefühl der Selbstverwaltungsorgane erhöht und eine starke Garantie für ein Funktionieren der Selbstverwaltung gegeben werden. Durch die Ausschaltung der Staatsaufsicht erhoffte man eine Erhöhung des moralischen und finanziellen Kredits der Reichshauptstadt. Das neue Gesetz setzt an die Stelle dieses klaren Aufbaus einen Wirrwarr der Zuständigkeiten und gibt jedem Selbstverwaltungsorgan die Möglichkeit, auszuweichen. Nach wie vor kann die Stadtverordnetenversammlung sich bei verfehlten Beschlüssen damit trösten, daß der Magistrat Einspruch erheben wird. Sogar der Stadtgemeindevausschuß kann in diesem beruhigenden Gefühl seine Beschlüsse fassen. Er kann sogar auf eigenen Beschluß oder auf Beschluß des Magistrats die Verantwortung von sich auf die Stadtverordnetenversammlung zurückschieben. Und schließlich steht über allen Beschlüssen städtischer Organe die Staatsaufsichtsbehörde, so daß Dr. Mulert recht hat, wenn er in seinem Schreiben sagt, daß »kein Beschluß keiner Körperschaft wirklich endgültig ist«.

Auch die Konstruktion des Magistrats gibt zu schweren Bedenken Anlaß. Die Vorschläge des Innenministeriums gingen darauf hinaus, ein Bürgermeisterkollegium mit einem Oberbürgermeister und fünf Bürgermeistern zu schaffen, in deren Händen die gesamte Verwaltung sich konzentrierte. Das neue Gesetz bestellt einen Oberbürgermeister, zwei Bürgermeister, neun besoldete Stadträte und sechs ehrenamtliche Stadträte. Ursprünglich war wohl daran gedacht, daß die beiden Bürgermeister unter der Verantwortung des Oberbürgermeisters eine Art Unteraufsicht über die von den Stadträten zu verwaltenden Dezernate ausüben sollten. Nachdem nun jedoch aus den oben dargelegten Gründen die ehrenamtlichen Stadträte keine oder doch nur sehr unwesentliche Dezernate verwalten bleibt nichts anderes übrig, als daß auch den Bürgermeistern die Verwaltung einiger Dezernate übertragen wird. Die Überlastung der besoldeten Stadträte würde sonst zu groß. Der Hauptfehler der Konstruktion liegt darin, daß einmal die Bürgermeister sowohl eine eigene Dezernatsverwaltung als auch Aufsicht über die

Tätigkeit ihrer Kollegen, der Stadträte, ausüben werden, und daß anderseits der Oberbürgermeister, der seine Aufsichtsgewalt durch die Bürgermeister gehen lassen wird, der Praxis der Stadtverwaltung zu deren Schaden sehr weit entrückt ist. Schließlich ist es bedauerlich, daß der Landtag nicht die Gelegenheit benutzt hat, die Berliner Schulverwaltung zu vereinheitlichen. Nach dem aufrechterhaltenen Berliner Gesetz von 1920 bleibt die Schulverwaltung, abgesehen von den Berufs- und Fachschulen, Angelegenheit der Bezirke. Dazu gehören das Ernennungsrecht der Leiter und Lehrer an den höheren, mittleren und Volksschulen und die äußere Verwaltung dieser Schulen. Der Zentralverwaltung bleiben auf diese Weise nur das sehr problematische Recht der Grundsatzgesetzgebung und die Anweisungsbefugnis im Rahmen dieser Grundsätze. Es wäre besser gewesen, zumindest das Ernennungsrecht der Zentralverwaltung zu übertragen.

Auf eine Reihe geringfügigerer Bedenken ist an dieser Stelle bewußt nicht eingegangen worden.

Der Kritiker des Verfassungsgesetzes und die Berliner Bevölkerung werden sich mit dem alten Worte trösten müssen: Männer — nicht Maßnahmen!

---

# Die Beschränkung der politischen Betätigung der Bundesbeamten in den Vereinigten Staaten.

Dr. Angèle Auburtin, Assistentin im Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, z. Zt. New Haven, Yale University School of Law.

Für Deutschland, das durch das letzte Volksbegehren zu besonderem Nachdenken über die Frage der politischen Betätigung der Beamten veranlaßt worden ist, ist es lehrreich, das Beispiel eines Landes, das das Verbot der politischen Betätigung der Beamten kennt, in seiner Entstehung, seinem Umfang, seiner Durchführung, seiner Begründung und seinem Wesen näher zu untersuchen. Es soll im folgenden die Regelung des amerikanischen Bundes unter gelegentlicher Bezugnahme auf einzelstaatliches Material dargestellt werden.

## I.

Die *Entstehung* der Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten in den Vereinigten Staaten steht im Zusammenhang mit der Civil-Service-Reform-Bewegung der sechziger bis achtziger Jahre <sup>1)</sup>. Diese wollte das bis dahin herrschende "*Spoils System*", die Neubesetzung der Ämter bei jedesmaligem Wechsel der Regierungspartei als Belohnung für der Partei geleistete Dienste, durch das "*Merit System*", die Ämterbesetzung nach sachlichen Qualitäten, ersetzen. Das Beutesystem hat seine Grundlage in dem durch Article II section 2 der Bundesverfassung bestimmten Ernennungsrecht des Präsidenten unter Mitwirkung des Senats für die wichtigsten Klassen der Beamten und hat sich als Konsequenz gewisser demokratisch-liberaler Gedanken entwickelt: nämlich der Forderung, daß die Regierung jeweils der Majorität der Volksmeinung entsprechen solle, der Überzeugung, daß Staatstätigkeit ohne weiteres von jedem Bürger geleistet werden könne, des Wunsches, daß ein größtmöglicher Teil der Bürger auch wirklich Gelegenheit dazu haben solle, und des Mißtrauens gegen die Bürokratie. "To the victors belong the spoils" ist nur eine Depravation des echt demokratischen Prinzips "rotation in office".

In den ersten Jahren haben die Präsidenten von ihren Rechten

<sup>1)</sup> Vgl. insbesondere Carl Russell Fish, *The Civil Service and the Patronage*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2. Aufl. 1920.

hinsichtlich der Beamten noch einen weisen Gebrauch gemacht. Obwohl bereits Jefferson der Partei geleistete Dienste zu einem Ernennungsgrund machte und so technisch das Beutesystem einführte, ist es zu den großen Mißbräuchen erst mit der Wahl des Präsidenten Jackson 1829 gekommen. Die Mißstände hielten jahrzehntelang an, bis schließlich 1881 die Ermordung des Präsidenten Garfield durch einen unbefriedigten Stellensucher den unmittelbaren Anlaß zu einer bereits seit längerer Zeit vorbereiteten Reform gab. Diese geschah am 16. Januar 1883 durch die »Civil Service Act«<sup>2)</sup>, die die Beamtenschaft zu einem großen Teil entpolitisierte. Hierbei wurde das Schwergewicht auf Ernennung und Entlassung der Beamten gelegt, um sowohl die Auswahl nach sachlichen Gesichtspunkten zu garantieren, als auch einen Anreiz zur Bewerbung für besonders qualifizierte Personen zu schaffen. Zu diesem Zwecke wurde eine Kommission geschaffen, die für eine gewisse Klasse von Beamten der Stelle, die die Anstellung vorzunehmen hat, auf Grund von Wettbewerbsprüfungen drei Kandidaten vorzuschlagen hat.

Es ist bei dieser Gelegenheit darauf aufmerksam zu machen, daß, wenn im folgenden von Beamten gesprochen wird, dies in einem abkürzenden Sinne für im Staatsdienst stehende Personen geschieht. Diese weite Fassung ist durch die positiv-rechtliche Regelung notwendig. Abgesehen davon, daß es streng genommen den »Beamten« im deutschen Sinne, wie er aus bestimmten historischen Voraussetzungen und einer bestimmten Staatsideologie erwachsen ist, in Amerika nicht gibt, stellen in den Vereinigten Staaten auch die Personen, die die Tätigkeit unserer Beamten ausüben, zum mindesten im Hinblick auf die hier zu untersuchende Frage keine selbständige Gruppe dar. Einteilungen werden dort an anderer Stelle gemacht, und zwar nicht nach sachlichen, sondern mehr nach äußerlichen, historisch zufälligen Kriterien.

Die für die Frage des Verbots der politischen Betätigung wichtige Einteilung des United States Civil Service, d. h. der Stellen der Exekutive im Gegensatz zu Legislative und Justiz, mit Ausschluß von Heer und Marine, ist die zwischen klassifiziertem und unklassifiziertem Dienst<sup>3)</sup>. Zum unklassifizierten Dienst gehört einmal die Gruppe der vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats zu ernennenden Beamten, also die politisch anstellbaren, wenn auch für manche, wie z. B. für die Postmeister der ersten drei Klassen, der Präsident freiwillig seit 1921 die Ernennung von einer vorhergehenden Prüfung durch die Civil Service Commission abhängig macht. Es handelt sich bei dieser Gruppe nicht

<sup>2)</sup> 22 Stat. a. L. 403.

<sup>3)</sup> Vgl. zum folgenden D. H. Smith, The United States Civil Service Commission Its History, Activities and Organization. Baltimore 1928 (Institute for Government Research, Service Monographs No. 49), insbes. S. 43 f.

nur um solche, die ein politisches Amt im materiellen Sinne innehaben. So fallen z. B. auch die drei Commissioners der Civil Service Commission unter diese Gruppe. Alle diese Beamten bekleiden ihr Amt "at the pleasure" des Präsidenten, wenn auch manche Ämter, wie etwa die der Leitung der wissenschaftlichen Büros des Landwirtschaftsministeriums, faktisch meist lebenslänglich bekleidet werden. Zum unklassifizierten Dienst gehört ferner die Gruppe, die ausdrücklich durch Gesetz oder Verordnung vom klassifizierten Dienst ausgenommen ist, wie z. B. der Konsulardienst, die Stellen beim Federal Reserve Board usw. Endlich werden auch die ungelernten Arbeiter zum unklassifizierten Dienst gerechnet. Alle übrigen Beamten gehören zum klassifizierten Dienst, d. h. fallen unter die Civil Service Act. Es sind: ". . . all officers and employees in the executive civil service of the United States, heretofore or hereafter appointed or employed, in positions now existing, or hereafter to be created, of whatever function or designation, whether compensated by a fixed salary or otherwise . . ." 4). Danach zählen also dazu auch technische Angestellte, Mechaniker usw. Im Laufe der Jahre ist die Zahl der unter den klassifizierten Dienst fallenden Stellen gewachsen, und zwar werden immer mehr auch die höher bezahlten Stellen erfaßt, während im Anfang nur die niedrigst bezahlten darunter fielen. Die Zahl ist von 13 780 Stellungen im Januar 1884 auf 445 957 Ende Juni 1929 angewachsen 5). Das macht nicht ganz 80% aller Stellen des United States Civil Service aus. Die Abgrenzung im klassifizierten und unklassifizierten Dienst ist demnach, wie schon angedeutet, eine willkürliche. Es sagt Beard 6): ". . . we have never divided federal offices on any logical theory into positions that are political in character and those that are professional and technical. Some high posts are under the merit system and some low positions are not."

Wenn man also die politischen Rechte des Personenkreises, der in Deutschland den Beamten entsprechen würde, in den Vereinigten Staaten feststellen will, so muß man zwei Gruppen betrachten, von denen bei beiden nur ein Teil in unserem Sinne als Beamte angesprochen werden könnte. Es muß also schon jetzt nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß, wenn man an die Untersuchung unter einem rechtsvergleichenden Gesichtspunkt herantritt, man sich darüber klar sein muß, daß die Vergleichsgegenstände ihrem Umfange nach nicht kongruent sind, ganz abgesehen von gewissen wesensmäßigen Verschiedenheiten, die später noch mehr beleuchtet werden sollen.

4) Civil Service Rule II, Section 1. Abgedruckt in Civil Service Act and Rules, Statutes, Executive Orders, and Regulations with Notes and Legal Decisions, Amended to March 1928. United States Government Printing Office, Washington 1928.

5) 46 Rep. C. S. C. (1929) 16.

6) Charles A. Beard, American Government and Politics. New York, 5. Aufl. 1928, S. 313.

## II.

Was den *Umfang* des Verbots der politischen Betätigung anbelangt<sup>7)</sup>, so finden sich in der Civil Service Act selbst folgende Vorschriften: Es ist nach section II, 2, 5 niemand, der im öffentlichen Dienst steht, deswegen zu Beiträgen zu einem politischen Fonds oder zu politischer Dienstleistung verpflichtet, und niemand darf wegen einer diesbezüglichen Weigerung beeinträchtigt werden. Diese Vorschrift wurde notwendig, da es vorgekommen ist, daß Beamte das ganze erste Jahresgehalt der Partei, durch die sie angestellt waren, abgeben mußten<sup>8)</sup>. Im Zusammenhang damit steht die positive Verpflichtung der section II, 2, 6, daß die Amtsgewalt oder der amtliche Einfluß nicht dazu gebraucht werden soll, die politische Betätigung irgend jemandes zu erzwingen. Wegen des bereits erwähnten Mißbrauchs sind die politischen Beitragszahlungen in sections XI—XV noch unter besondere Verbote gestellt. In section XI wird jedem, der Gehalt oder Entgelt vom Schatzamt empfängt, also nicht bloß den Beamten des klassifizierten Dienstes, verboten, direkt oder indirekt politische Beiträge von einem anderen, der im Staatsdienst steht, zu fordern oder zu empfangen<sup>9)</sup>. Nach einem Gutachten des Attorney General fällt jedoch das Empfangen freiwilliger Beiträge nicht unter diese Vorschrift<sup>10)</sup>. Es ist ferner in section XIV dem Beamten die politische Beitragszahlung an einen, der im Dienst der Vereinigten Staaten steht, verboten. Dritten Personen ist es in section XII nicht gestattet, in Amtsgebäuden Beiträge einzusammeln. Alle diese Verbote sind in erster Linie als Schutzbestimmungen für die Beamten selbst gedacht. Sie sind in den Criminal Code aufgenommen<sup>11)</sup>. Ihre Verletzung wird nach section XV der Civil Service Act mit Geldstrafe bis zu 5000 Dollar oder mit Haft bis zu 3 Jahren bestraft. Für Beamte, die nicht vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden, steht auch noch die Strafe der sofortigen Entlassung darauf<sup>12)</sup>.

Bei dieser Einschränkung der politischen Betätigung innerhalb der Beamtschaft selbst, wie sie in der Civil Service Act gegeben ist und die in erster Linie einen Zwang auf politischem Gebiet den Beamten gegenüber verhindern will, ist die Gesetzgebung aber nicht stehenge-

7) Vgl. zu diesem Abschnitt außer dem unter Anmerkung 4 Angegebenen noch: Information Concerning Political Assessments and Partisan Activity of Federal Officeholders and Employees; United States Civil Service Commission, Form 1236 (1926).

8) Siehe ein Zitat bei Fish aaO. S. 184.

9) Ein Gesetz, das den nicht vom Präsidenten ernannten Beamten dies verbot, bestand bereits seit 1876, ist aber wenig wirksam gewesen. August 15, 1876. c. 287 § 6. 19 Stat. a. L. 169.

10) 21 Opinions of the Attorney General 298 (1896).

11) Sec. 118—122, 18 U. S. C. A. §§ 208—212.

12) 18 U. S. C. A. § 213.

blieben. Bereits 1886 hatte der Präsident Cleveland in einem Executive Order <sup>13)</sup> alle Beamten vor der politischen Betätigung im allgemeinen, also auch der freiwilligen, außerdienstlichen, gewarnt. Einzelne Ministerien erließen daraufhin entsprechende Dienstanweisungen <sup>14)</sup>. Doch fehlte es hierbei an Gleichförmigkeit; und an eine energische Durchführung war nicht zu denken, da damals die politische Betätigung der Beamten noch zu fest eingebürgert war. Die Civil Service Commission konnte zu dieser Zeit den Departments lediglich Informationen liefern <sup>15)</sup>.

Der entscheidende Schritt in dieser Hinsicht geschah im Juni 1907 durch den Präsidenten Roosevelt, der in der Civil Service Rule I section 1 den Beamten des klassifizierten Dienstes das Recht der politischen Betätigung mit Ausnahme des Stimmrechts und des Rechts der privaten Meinungsäußerung genommen hat. Die entscheidende Stelle lautet:

“ . . . Persons who by the provisions of these rules are in the competitive classified service, while retaining the right to vote as they please and to express privately their opinions on all political subjects, shall take no active part in political management or in political campaigns.”

Dieses Verbot ist in der Praxis sehr weit ausgelegt worden <sup>16)</sup>. Es ist danach unter anderem die aktive Teilnahme an den Beratungen der Parteikonventionen, wenn auch nicht die passive Teilnahme und Abstimmung verboten, ebenfalls die aktive Beteiligung in einem politischen Klub, wenn auch nicht die Mitgliedschaft. Nicht gestattet ist die Tätigkeit als Lobbyist und jede andere Tätigkeit in Verbindung mit der direkten Gesetzgebung oder verfassungsändernden Vorschlägen. Interessant im Hinblick auf jüngste Ereignisse in Deutschland ist, daß das Zirkulieren, aber nicht die Unterzeichnung von politischen Petitionen mit Einschluß des Volksbegehrens und des Referendums verboten ist. Nicht gestattet ist die Leitung einer politischen Zeitung, ebenfalls nicht das Schreiben von parteipolitischen Zeitungsartikeln. Unerlaubt ist auch ein öffentlicher Angriff auf einen Amtskandidaten. Reden über sittliche und moralische Fragen sind den Beamten gestattet; aber wenn zwei oder mehrere Parteien für entgegengesetzte Maßnahmen in dieser Sache sind, wird die Frage eine politische und fällt unter das Verbot, wie etwa die Alkoholfrage und die des Frauenstimmrechts. Auch für die politische Betätigung des Ehepartners und sonstiger Familienmit-

<sup>13)</sup> Information aaO. S. 12.

<sup>14)</sup> Eine Reihe davon sind abgedruckt in 24 Rep. C. S. C. (1907) 56 f.

<sup>15)</sup> 19 Rep. C. S. C. (1902) 21.

<sup>16)</sup> Vgl. außer Information aaO. Lewis Mayers, *The Federal Service, a Study of the System of Personnel Administration of the United States Government*. New York, London 1922 (The Institute for Government Research) S. 162 f. und 42 Rep. C. S. C. (1925) 34.

glieder ist der Beamte verantwortlich, wenn damit nur indirekt geschieht, was direkt zu tun verboten wäre. Nicht unter dieses Verbot fallen jedoch politische Beitragszahlungen.

Man hatte auch versucht, das Petitionsrecht der Beamten des klassifizierten Dienstes durch eine Anzahl von Executive Orders, der letzte vom 8. April 1912 <sup>17)</sup>, einzuschränken. So sollten Petitionen in öffentlichen Angelegenheiten nur über die vorgesetzten Chefs der Departments gehen, die sie dann, mit ihrer persönlichen Einstellung versehen, weiterzugeben hatten. Durch Gesetz vom 24. August 1912 sec. 6 ist den Beamten jedoch das Petitions- und Informationsrecht garantiert worden <sup>18)</sup>.

Die Einschränkungen, die bis jetzt betrachtet worden sind, haben sich, soweit dies nicht besonders hervorgehoben worden ist, nur auf die Beamten des klassifizierten Dienstes bezogen. Für die übrigen, also insbesondere die vom Präsidenten politisch ernannten Beamten bestehen sie nicht in gleichem Maße. In einem Brief vom 13. Juni 1902 <sup>19)</sup> hat in kritischer Anknüpfung an die Verordnung des Präsidenten Cleveland Präsident Roosevelt auseinandergesetzt, daß eine gleiche Beschränkung für die, die aus politischen Erwägungen gewählt sind, wie für die, bei denen das politische Moment ausdrücklich ausgeschaltet ist, unmöglich sei. Als einzige, auch für erstere bei der politischen Betätigung geltende Schranken zählt er auf, daß sie nicht ihr Amt zur Kontrolle politischer Bewegungen benutzen, daß sie ihre Dienstpflichten nicht vernachlässigen und daß sie keinen öffentlichen Skandal durch ihre Tätigkeit hervorrufen dürfen.

Darüber hinaus sind Einschränkungen nur auf dem Wege der Dienstvorschriften von der Mehrzahl der Departments vorgenommen worden <sup>20)</sup>. Dazu gehören außer den von Roosevelt aufgestellten Einschränkungen, soweit man nicht für einige Klassen die Vorschriften des Civil Service einfach übertragen hat <sup>21)</sup>, auch beispielsweise noch das Verbot, Vorsitzender einer politischen Konvention zu sein, Primaries zu organisieren, die aktive Führung einer Wahlkampagne zu übernehmen, Mitglied eines politischen Komitees, das Fonds erhebt, zu sein usw. Es wird den vom Präsidenten ernannten Postbeamten in einer Verordnung vom 17. August 1926 <sup>22)</sup> zwar Teilnahme an der politischen

<sup>17)</sup> 29 Rep. C. S. C. (1912) 23, Information aaO. S. 19.

<sup>18)</sup> 37 Stat. a. L. 555.

<sup>19)</sup> Information aaO. S. 12 f., auch 19 Rep. C. S. C. (1902) 146 f.

<sup>20)</sup> Belege Information aaO. S. 13; siehe auch Verordnung des Treasury Department, 27. Juli 1916, 33 Rep. C. S. C. (1916) IX, für das Eisenbahnwesen, als dieses bundesstaatlich war, Verordnung 31. August 1918, 35 Rep. C. S. C. (1918) XVII.

<sup>21)</sup> Wie eine Verordnung des Navy Department vom 14. Mai 1908, die alle Arbeiter und Mechaniker auf der Station unter diese Regel stellt. 25 Rep. C. S. C. (1908) 72.

<sup>22)</sup> Information aaO. S. 13.

Kampagne wie jedem privaten Bürger gestattet, aber es wird nicht für weise gehalten, daß sie besondere Ämter übernehmen oder in politischen Kampagnen hervortreten.

Von dem Verbot der politischen Betätigung der Beamten sind auf dem Verordnungswege sowohl für die Regelung des klassifizierten als des unklassifizierten Dienstes im Interesse der Wahl in besonderen Fällen Ausnahmen zugelassen worden. Nach einem Executive Order vom 27. August 1919 kann, wenn nach der Meinung des Marine- oder Kriegsministers das Verbot das Ergebnis einer lokalen Wahl, deren Parole wesentlich die lokale Wohlfahrt der Bundesangestellten in der Umgebung einer Marine- oder Militärstation berührt, beeinflussen würde, den betreffenden Angestellten, auf die sonst das für die klassifizierten Beamten geltende Verbot ausgedehnt ist, die aktive Teilnahme an der lokalen Wahl gestattet werden. Jedoch darf es dabei nicht zu einer Dienstvernachlässigung und Erregung von Ärger kommen <sup>23</sup>). Ferner wurden den während des Krieges bundesstaatlichen Eisenbahnbeamten, denen durch eine Verordnung die politische Tätigkeit untersagt war, Ausnahmen gestattet in Gemeinden, die fast nur aus Eisenbahnbeamten bestehen und in denen eine angemessene Verwaltung es notwendig macht, daß die Beamten lokale politische Ämter innehaben <sup>24</sup>).

In den Einzelstaaten ist im Gegensatz zu den meisten Reformbewegungen die Beamtenreform erst später als im Bund eingeführt worden. Sie besteht auch jetzt noch nicht in allen Staaten. Das hängt damit zusammen, daß in den Staaten die Parteien noch in stärkerem Maße von ihrem historisch erworbenen Recht nicht lassen wollen, Stellen, auch wenn sie nicht politisch sind, zu besetzen <sup>25</sup>). In einzelnen Fällen sind jedoch die Beschränkungen der politischen Freiheit der Beamten sogar noch größer. So fällt beispielsweise in Philadelphia unter das Verbot der politischen Betätigung auch schon der bloße Besuch einer Parteiversammlung <sup>26</sup>).

### III.

Untersucht man die *Durchführung* dieser Gesetze und Verordnungen, so haben bereits die eben erwähnten Ausnahmen von dem Verbot gezeigt, daß rechtlich die Möglichkeit einer unterschiedlichen, der Besonderheit des Falles entsprechenden Behandlung gegeben ist. Das hat auch Roosevelt schon in dem bereits erwähnten Brief vom 13. Juni 1902 gesagt: "... Each case must be decided on its merits.

<sup>23</sup>) Information aaO. S. 10.

<sup>24</sup>) 35 Rep. C. S. C. (1918) 172 f.

<sup>25</sup>) Beard aaO. S. 589.

<sup>26</sup>) Rules of the Civil Service Commission of the City of Philadelphia. Rule XIX sec. 23 (nach einer Ausgabe von 1920).

For instance, it is obviously unwise to apply the same rule to the head of a big city Federal office, who may by his actions coerce hundreds of employees, as to a fourth-class postmaster in a small village who has no employees to coerce and who simply wishes to continue to act with reference to his neighbors as he always has acted <sup>27)</sup>."

Über die Befolgung der Verbote hat die Civil Service Commission zu wachen. Sie hat Untersuchungen anzustellen in Fällen, wo es sich um Verletzungen durch Beamte des klassifizierten Dienstes oder durch Arbeiter, Mechaniker und Angestellte, die durch Verordnung der Departments derselben Regel unterstellt sind, handelt. Auf Veranlassung des Präsidenten kann sie auch andere Fälle untersuchen und darüber dem Präsidenten berichten <sup>28)</sup>. Jedoch nur bei zwei Gruppen von im Bundesstaatsdienst stehenden Personen, den Landbriefträgern und Angestellten, die in gewissen, dem Distrikt von Columbia anliegenden Städten wohnen, hat die Commission durch Executive Order vom 30. Dezember 1911 bzw. 14. Februar 1912 das Recht, selbst bindend die Strafe, zu der auch die der Entlassung gehört, festzusetzen <sup>29)</sup>. In allen anderen Fällen hat sie nur die Strafe dem Department vorzuschlagen, das in der Verhängung frei ist. Mehrfach hat die Commission in ihren Jahresberichten auf die Unzulänglichkeit dieser Regelung hingewiesen. Sie hat sich namentlich in der ersten Zeit darüber beschwert, daß die Departments den Vorschlägen nicht immer entsprochen haben <sup>30)</sup>, während in den letzten Jahren nach dem Bericht dies meist der Fall gewesen ist <sup>31)</sup>. Andererseits wenden sich jedoch manchmal die Chefs der Departments, so der Postmaster General, in Fällen, die ihrer alleinigen Aufsicht unterstehen, generell an die Kommission um Rat <sup>32)</sup>.

Nach den Berichten nehmen die Verletzungen des Verbots der politischen Betätigung der Beamten dank der Aufklärung und der besonderen Warnungen jedesmal vor den Wahlen ab. Übertretungen sind naturgemäß in den Jahren einer Präsidentschaftswahl am größten. Die meisten sollen im Postdienst bei den Landbriefträgern und den Postmeistern der vierten Klasse vorkommen, weil diese, wenigstens bis vor kurzem, von Kongreßmitgliedern empfohlen wurden <sup>33)</sup>. Es wurden, um ein Beispiel zu geben, im Finanzjahr 1929 139 Fälle von der Civil Service Commission untersucht. Davon führten 6 zu Entlassungen, 11 zur Suspension oder Gehaltsverkürzung, 60 zu Verwarnungen und

<sup>27)</sup> Information aaO. S. 12.

<sup>28)</sup> 38 Rep. C. S. C. (1921) 141.

<sup>29)</sup> 29 Rep. C. S. C. (1912) 31.

<sup>30)</sup> 32 Rep. C. S. C. (1916) 13.

<sup>31)</sup> 39 Rep. C. S. C. (1922) XXII. 46 Rep. C. S. C. (1929) 19.

<sup>32)</sup> 31 Rep. C. S. C. (1914) 15.

<sup>33)</sup> 46 Rep. C. S. C. (1929) 18.

Verweisen. Es handelte sich bei den Entlassungen u. a. um den Fall der Wahlbestechung, der Kandidierung für ein Amt, bei der Gehaltsverkürzung um den Fall der aktiven Teilnahme an einer Wahlkampagne, der Teilnahme an einer Schulstreitigkeit usw. 34). Diese Zahlen beweisen daß das Verbot der politischen Betätigung nicht bloß auf dem Papier steht, sondern auch durchgeführt wird, wenn man natürlich danach auch nicht sagen kann, ob wirklich der größte Teil der Übertretungen erfaßt wird.

#### IV.

Es ist nun im folgenden zu untersuchen, wie die *Begründung* des Verbots der politischen Betätigung geschieht, wie man es insbesondere mit den in den Vereinigten Staaten eine so große Rolle spielenden Grundrechten zu vereinigen vermag.

Die Frage hat die Gerichte nur in verhältnismäßig geringem Maße beschäftigt. Grundlegend ist immer noch die Entscheidung *Ex parte Curtis* des Obersten Bundesgerichts vom Jahre 1882 35). Hier handelte es sich um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes von 1876, das den nicht vom Präsidenten ernannten Beamten innerhalb der Beamtenschaft die Forderung, den Empfang und die Zahlung von politischen Beiträgen verbietet. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit wird bejaht. Es heißt, daß "The evident purpose of Congress in all this class of enactments has been to promote efficiency and integrity in the discharge of official duties, and to maintain proper discipline in the public service. Clearly such a purpose is within the just scope of legislative power..." 36). Auch wird das Verbot als Schutz des Beamten gegen Beitragszahlung unter dem Druck der Furcht vor Entlassung begründet. Diese Entscheidung ist jedoch nicht einstimmig gefallen; in der *Dissenting Opinion* wird das Gesetz als eine Verletzung der Grundrechte und somit als verfassungswidrig dargestellt.

Die Frage des Verbots der außeramtlichen politischen Betätigung für die Beamten ist nicht vor das Bundesgericht gekommen. In den Einzelstaaten ist die Verfassungsmäßigkeit meist bejaht 37), aber

34) 46 Rep. C. S. C. (1929) 18.

35) 106 U. S. 371.

36) S. 373.

37) *McAuliffe v. Mayor, etc., of City of New Bedford*, 29 N. E. 517 (Mass. 1892), eine Vorschrift, die Polizeibeamten Gelderhebungen für politische Zwecke und Mitgliedschaft in einem politischen Komitee verbietet. *People v. Scannell*, 77 N. Y. S. 704 (1902), ein Verbot für Feuerwehrleute, an Klubs teilzunehmen, die die Gesetzgebung bezüglich des Fire Departments beeinflussen wollen. *Duffy v. Cooke*, 86 A. 1076 (Pa. 1913), ein Gesetz, das Beamten in Städten der Klasse I politische Tätigkeit verbietet. *Sarlls v. State*, 166 N. E. 270 (Ind. 1929), ein Gesetz, das die politische Betätigung des City Managers verbietet.

auch vereinzelt verneint worden <sup>38)</sup>. In den Entscheidungen zugunsten der Beschränkung steht wie in *Ex parte Curtis* der Gesichtspunkt der Erhaltung der Disziplin meist an erster Stelle <sup>39)</sup>. Es wird aber auch der Gesichtspunkt geltend gemacht, daß der Staatsdienst ein freiwillig übernommenes Amt sei, dessen Bedingungen man bei Diensteintritt kenne und das man, wenn man eine solche Beschränkung nicht wünsche, wieder aufgeben könne <sup>40)</sup>. Mit einem für die amerikanische Auffassung sehr charakteristischen Hinweis auf die bei jedem, auch dem privatrechtlichen Dienstverhältnis bestehende Parallele heißt es: "The petitioner may have a constitutional right to talk politics, but he has no constitutional right to be a policeman. There are few employments for hire in which the servant does not agree to suspend his constitutional rights of free speech as well as of idleness by the implied terms of his contract. The servant cannot complain, as he takes the employment on the terms which are offered him" <sup>41)</sup>. Auch wird gelegentlich die Einschränkung rechnerisch als Äquivalent für die Sicherheit der Stellung begründet <sup>42)</sup>.

Wie man in *Ex parte Curtis* das sich auf politische Beiträge beziehende Verbot als ein im Interesse des Beamten erlassenes hinstellt, so versucht man auch das Verbot jeglicher politischen Betätigung als Schutzrecht für den Beamten zu begründen <sup>43)</sup>. Man sagt, daß, solange die vorgesetzten höheren Beamten politisch besetzt werden, es keine freiwillige, unbeeinflusste politische Betätigung der unteren Beamten gäbe. Bezeichnend ist, daß Mayers in seinem Buch über den Federal Civil Service sich dagegen wendet, daß Roosevelt in seinem Brief vom Juni 1902 den Gesichtspunkt des Nichtangebrachenseins, des "unseemly", offenbar im Auge hatte, wenn er ohne nähere Bestimmung als Grund für das Verbot für den klassifizierten Beamten angab "precisely the same reasons that a judge, an army officer, a regular soldier, or a policeman is debarred from taking such active part". Mayers läßt gegen diesen objektiven Gesichtspunkt nur den subjektiven, die Ausschaltung jedes Vorteils oder Nachteils für den Beamten gelten: "... It is believed that so far as classified employees are concerned the only real justification for the drastic prohibition of political activity

<sup>38)</sup> *Louthan v. The Commonwealth*, 79 Va. 196 (1884), ein Gesetz, das Richtern und staatlichen Schulbeamten aktive politische Betätigung verbietet.

<sup>39)</sup> *People v. Scannell* aaO. S. 709.

<sup>40)</sup> *U. S. v. Curtis*, 12 F. 824, 840 (1882). *People v. Scannell* aaO. S. 710, *Duffy v. Cooke* aaO. S. 1081, *Wood v. Board of Election Com'rs*, 168 N. E. 181, 182 (Mass. 1929).

<sup>41)</sup> *McAuliffe v. Mayor, etc., of City of New Bedford*, aaO. S. 517 f.

<sup>42)</sup> *Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, Introduction to American Government*, 2. Aufl., New York 1924, S. 287.

<sup>43)</sup> *Dissent in Louthan v. The Commonwealth* aaO. S. 212.

now found is the need for the complete suppression of all possibilities of the entrance of political factors. . . . The mere appearance of unseemliness would hardly constitute sufficient ground upon which to abrogate the political rights of several hundred thousand citizens" 44).

Neben den Begründungen, die auch für den privaten Arbeitsvertrag Geltung haben, und denen, die es auf das Schutzinteresse der Beamten abstellen, wird öffentlichen Gesichtspunkten nur insoweit Rechnung getragen, als man die Beamten als Diener des ganzen Volkes, nicht der Partei hinstellt. "Officeholders are the agents of the people, not their masters" 45). Aber auch hierbei drängt sich oft wieder der Gesichtspunkt des privaten Arbeitgebers hinein, die Tatsache, daß er der "*paid servant of all citizens of all political faiths*" ist 46). Nicht wird geltend gemacht der Gedanke, daß der Beamte in einem besonderen Treuverhältnis zum Staate steht und ihm aus der Würde des Amtes besondere Pflichten erwachsen. Anlässlich der Frage, ob es Richtern verboten sein soll, für politische Ämter zu kandidieren, wird gesagt: "We have nothing in our system, that sets apart any citizen who is a servant of the public, as if he were a high priest or a vestal virgin" 47). Im Gegenteil, der Beamte genießt in den Vereinigten Staaten wenig Achtung und eine geringe gesellschaftliche Stellung, was in den zu einander in Wechselwirkung stehenden Faktoren: Mißtrauen gegen Staatstätigkeit, politische Skandale und schlechte Bezahlung begründet ist. Bezeichnend ist der Satz von Prof. Young, der als Verbesserung für die Stellung der Beamten vorschlägt: "the education of all classes of the public to see in the public service not a 'plum' but a business organization" 48).

## V.

Sucht man aus dem Dargestellten das *Wesen* der amerikanischen Beschränkung der Beamtenrechte unter dem Gesichtswinkel des Vergleichs mit deutschen Verhältnissen zu bestimmen, so ergeben sich eine Reihe von Unterschieden.

Für Deutschland ist das Verbot der politischen Betätigung der Beamten in Amerika besonders darum interessant, weil es aus einer Entwicklung gerade derjenigen demokratischen Grundsätze heraus erfolgt ist, die bei uns zu der feierlichen Proklamation von politischen Beamtenrechten in den Grundrechten geführt hat. Dabei ist aber die

44) Mayers aaO. S. 165.

45) Executive Order, 14. Juli 1886, Information aaO. S. 12.

46) Information aaO. S. 5. Hervorhebung von der Verfasserin.

47) "Judges as Candidates for Political Offices", 75 Cent. L. J. 237 (1912).

48) James T. Young, *The New American Government and Its Work*, New York 1923, S. 614.

Sonderheit der amerikanischen Verhältnisse im Auge zu behalten. Die Regelung ist aus einer bestimmten historischen Situation, aus der Entartung dieser Grundsätze im Beutesystem, erwachsen. Nur als Reaktionserscheinung ist es zu verstehen, daß es zu einer so weitgehenden Einschränkung der politischen Betätigungsrechte der Beamten im Lande der Grundrechte und im Lande, wo der Staat in der Parteimaschine, im Spiel der Zweiparteien, sich gestaltet und erlebt wird, kommen konnte. Äußerlich mag auch wohl das englische Vorbild eine Rolle gespielt haben.

Bei einer Würdigung der amerikanischen Regelung ist ferner zu beachten, daß das Ziel in den Vereinigten Staaten primär ein anderes war, als es bei uns der Fall sein würde. Wenn auch in Amerika das Verbot sich gegen beide Parteien richtet, ist es doch in erster Linie gegen eine Betätigung der Regierungspartei in Rücksicht auf die Außenwirkung beabsichtigt. Es richtet sich nicht so sehr nach innen gegen eine Obstruktion der Minderheit. Der letztere Gesichtspunkt muß allerdings auch für Amerika wichtiger werden, je größer die Zahl der von der Civil Service Act erfaßten Beamten wird, die "during good behavior", praktisch auf Lebenszeit angestellt sind. Aber auch jetzt und wohl für lange Zeit noch sind die wichtigsten leitenden Stellen, wie bereits gesagt, nicht nur die in unserem Sinne »politischen«, vom Präsidenten zu ernennen und von ihm sogar ohne Zustimmung des Senats absetzbar. Der Beamtenkörper ist also, gerade was die höheren Stellen anlangt, politisch einheitlicher als in Deutschland, und zwar einheitlich im Sinne der von der Regierung vertretenen Politik. Es ist auch dem Umstande Rechnung zu tragen, daß in den Vereinigten Staaten die Parteiprogramme nicht wesentlich verschieden sind und nicht letzte weltanschauliche, staatsrechtliche Gegensätze zum Inhalt haben wie bei uns, ganz abgesehen von den sich aus der Tatsache einer Koalitionsregierung ergebenden besonderen Schwierigkeiten. Im Falle einer politischen Betätigung der nicht am Ruder befindlichen Partei kann die Obstruktion also immer mehr eine taktische als eine sachliche, oft letzte Fragen des staatlichen Seins und Soseins berührende sein. So trifft die Frage der politischen Betätigung der Beamten in den Vereinigten Staaten und in Deutschland ganz verschiedene Gefahrenkreise.

Ganz besonders aber ist der Unterschied zu unterstreichen, der in dem Wesen des deutschen Beamtentums zu dem des amerikanischen Staatsdienstes, ganz abgesehen von der anderen Einteilung und Abgrenzung, liegt. Diese Verschiedenheit bedingt es, daß in der Reform des Beamtenrechts die politischen Rechte der Beamten nicht eingeschränkt werden zugunsten des Kollektivwerts »Staat«, sondern zugunsten einer abstrakten "efficiency". Der einzelne hat das

Opfer nicht aus dem sittlichen Pathos des Treuegedankens, sondern aus einer nüchternen Berechnung heraus zu bringen. Nach den Worten des Vorsitzenden der Civil Service Commission ist die Bundesregierung "a vast business organization" 49), für die die Civil Service Commission das Personal verschafft und überwacht. Hieraus erklärt es sich auch, daß anders, als man es in Deutschland für notwendig befinden würde, das Verbot der politischen Betätigung sich gerade auf die unteren Beamten mit Einschluß der technischen Arbeiter bezieht, während die leitenden Stellen, nicht nur die politischen, dieser strengen Beschränkung nicht unterliegen. Man wollte gerade die höheren diskretionären Gewalten nicht einer Bürokratie anvertrauen. So ist das Verbot der politischen Betätigung in der Beamtenreform in den Vereinigten Staaten eine Übertragung des in der Privatwirtschaft verfolgten Prinzips des "scientific management". Sie ist nicht, wie man es gesagt hat, hervorgegangen aus "the growing spirit of the dignity of the service, of a corporate life centered in the service of the nation, a changing attitude on the part of the finest citizens toward the service of the state" 50).

Es haben sich also diejenigen, die de lege ferenda für eine Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten in Deutschland eintreten und die sich nach positiv-rechtlichen Vorbildern im Ausland umsehen, darüber klar zu sein, daß, wenn man die amerikanische Regelung äußerlich übertragen würde, diese ihrem Wesen nach in Deutschland etwas fundamental Verschiedenes bedeuten würde. Diese rechtsvergleichende Feststellung läßt jedoch die politische Frage völlig unberührt, ob man vielleicht mit einer anderen Begründung, einer anderen Zielsetzung und in anderem Umfange in Deutschland die gleiche Beschränkung einführen sollte.

#### Verzeichnis der Abkürzungen.

A. = Atlantic Reporter	Pa. = Pennsylvania
Cent. L. J. = Central Law Journal	Rep. C. S. C. = Reports Civil Service Commission
F. = Federal Reporter	Stat. a. L. = Statutes at Large
Ind. = Indiana	U. S. = United States Reports
Mass. = Massachusetts	U. S. C. A. = United States Code Annotated
N. E. = North Eastern Reporter	Va. = Virginia Reports
N. Y. S. = New York Supplement	

49) 40 Rep. C. S. C. (1923) V.

50) Gaus in: The New Republic, August 1, 1923; zitiert bei Beard aaO. S. 319.

# Die Verfassungsreform in Niederländisch-Indien.\*)

Professor Dr. E. Moresco, Genf.

## I.

»Das Königreich der Niederlande umfaßt das Gebiet von Niederland, Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao« lautet Art. 1 der niederländischen Verfassung in der Fassung von 1922.

Wenn dieser Artikel die Erwartung nahelegt, daß nunmehr dem Leser die Hauptstücke des Staatsrechts des Königreiches als eines einheitlichen Ganzen, des »Staates« in der niederländischen Terminologie, aufgezeigt werden würden und dann, soweit erforderlich, das Staatsrecht der aufgezählten Hauptteile dieses Staates, so sieht man sich getäuscht: Die folgenden Artikel enthalten zum übergroßen Teil nur Bestimmungen hinsichtlich des ersten Hauptgebiets, Niederlands, des in Europa gelegenen Teils des Königreiches, — im Ausland häufig als »Holland« bezeichnet — in der niederländischen Rechtssprache »das Reich in Europa« oder auch kurz »das Reich« genannt.

So bestimmt denn auch Art. 2, daß die Verfassung allein für das Reich gilt, sofern sich nicht das Gegenteil aus ihr ergibt. Für die gewöhnlichen Gesetze bestimmt Art. 123 entsprechend, daß sie nur für das Reich gelten, es sei denn, daß darin zum Ausdruck gebracht wäre, daß sie für Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao verbindlich sein sollen.

So findet man in der Verfassung keine einheitliche Systematik; neben und zwischen den Bestimmungen über das »Reich« enthält sie eine Reihe von Vorschriften, deren Geltungsbereich über das Reich hinausgeht, und die entweder den ganzen Staat oder einen oder mehrere der drei außerhalb Europas liegenden — vor 1922 in der Verfassung als »die Kolonien und Besitzungen in anderen Erdteilen« bezeichneten — Staatsteile betreffen.

So gilt alles, was die monarchische Regierungsform, die Thronfolge, die Person des Königs und das Königliche Haus sowie die auswärtigen Beziehungen betrifft, für den ganzen Staat. Bestimmungen für verschiedene Organe, das Staatsoberhaupt, die Generalstaaten, die Minister, den Staatsrat, die allgemeine Rechenkammer sind für alle Teile des

\*) Übersetzung aus dem Holländischen von Dr. Ernst Schmitz.

Staats von Bedeutung, wenn auch ihre Tätigkeit größtenteils Reichsangelegenheiten betrifft und sowohl die Verfassung wie viele andere Gesetze sie auch in erster Linie oder ausschließlich als Organe des »Reiches« betrachten.

Doch enthält die Verfassung einige grundsätzliche Vorschriften über das Staatsrecht in Übersee, allerdings nicht in einem besonderen, ihm gewidmeten Hauptstück, sondern in dem, das »die Königliche Gewalt« regelt. Historisch erklärt sich dies aus den Anschauungen des Jahres 1815, in dem die Verfassung in ihrer ursprünglichen Form festgestellt wurde. Es galt damals nur festzustellen, welches Organ des Reiches mit der Ausübung der niederländischen Herrschaft über die Kolonien betraut werden sollte. Dies konnte nur der König sein, und so nahm man in eine Reihe von Bestimmungen über die Königliche Gewalt auch eine auf, die ihm die »ausschließliche >opperbestuur« über die Niederlassungen und Besitzungen des Reiches in anderen Erdteilen« zuerkannte.

Man hat darüber gestritten, wie weit sich die so zuerkannte Befugnis erstreckte: Muß der Ausdruck »opperbestuur« im engeren Sinne gefaßt werden als Verwaltung, Administration (bestuur) oder im weiteren Sinne als Regierung, mithin unter Einschluß der Gesetzgebung? Thorbecke, der große Reformers, der mit und nach der Verfassungsänderung von 1848 die Grundlagen für die Entwicklung der niederländischen Staatseinrichtungen im parlamentarischen Sinne legte, hat die engere Auffassung vertreten, die zur Folge hat, daß die Gesetzgebung für die Kolonien ebenso wie die für das Mutterland die Mitwirkung der Generalstaaten erfordert. Das Wort »ausschließlich« schloß nach Meinung der Vertreter dieser Auffassung die Beschäftigung der Volksvertretung mit kolonialen Angelegenheiten nicht aus, sondern richtete sich gegen die Übertragung der Verwaltung an private Körperschaften (wie die frühere Ostindische Compagnie).

Die Praxis hat sich indessen in anderem Sinne ausgesprochen: Der König regierte in dieser ersten Periode die Kolonien ohne Mitwirkung der Kontrolle durch die Kammern. Nur in wenigen Fällen, insbesondere wenn von den Kolonien, aber im Namen oder unter Garantie der Niederlande, eine Anleihe aufgenommen werden mußte, erhielten die Generalstaaten Gelegenheit, ihren Einfluß geltend zu machen.

Die Entwicklung des Kolonialstaatsrechts in den seit 1815 verflossenen Jahren läßt sich am einfachsten im Zusammenhang mit den Änderungen besprechen, die die Verfassung in diesem Punkte erfahren hat, den Gründen für diese Änderungen und den unmittelbar oder mittelbar daraus sich ergebenden Folgen. Diese Behandlungsweise darf übrigens nicht zu der Folgerung verleiten, daß die in Rede stehende Entwicklung ausschließlich und fortdauernd durch parlamentarische

Bemühungen im Mutterland beherrscht gewesen sei. Zu verschiedenen Zeiten war dies allerdings der Fall: Solange die Finanzen des Mutterlandes infolge des bekannten Kultursystems und der Abführung indischer Gelder an den Staatsschatz des Mutterlandes durch den Gang der Dinge in Ost-Indien <sup>1)</sup> aufs engste betroffen wurden, wurde die niederländische Parlamentspolitik ab und zu sogar vollständig durch die Kolonialfragen beherrscht, so daß die grundsätzlichen Beschlüsse, die das System des niederländischen Parlamentarismus ausgebildet haben, zu einem wesentlichen Teil aus Anlaß von Konflikten über koloniale Angelegenheiten gefaßt worden sind. Auch später hat das Parlament stets in größerem oder geringerem Umfange Einfluß auf die Leitung der Kolonialregierung ausgeübt; doch blieben die Wähler in der Regel in dieser Hinsicht gänzlich interesselos.

Die Verfassungsänderung von 1840 (die notwendig geworden war durch die Abtrennung der belgischen Provinzen) bot die erste Gelegenheit, dem Drängen der Generalstaaten nach Mitbeteiligung an den kolonialen Angelegenheiten einigermaßen entgegenzukommen. Indessen wurde der endgültige Streit um die verfassungsrechtliche Anerkennung dieses Rechts erst im Jahre 1848 ausgefochten. Die in diesem Jahre zustandgekommene Änderung war tatsächlich eine vollständige Umgestaltung des Staatsrechts in liberalem Sinne, und dem entsprachen auch die neuen Artikel (59 und 60), die auf die Kolonien Bezug hatten.

Dem König blieb das »opperbestuur« (worunter man auch weiter die Gesetzgebung mitbegriff), aber der Zusatz »ausschließlich« (bij uitsluiting) verschwand. Außerdem muß man im Auge behalten, daß »der König« fortan, wo es sich um Regierungsakte handelt, bedeutet: der König unter Mitwirkung eines dem Parlament verantwortlichen

<sup>1)</sup> Das System des Anbauzwanges für Exportprodukte (insbesondere Zucker und Kaffee) und der Zwangsablieferung dieser Produkte an die Regierung gegen Zahlung der durch letztere festgesetzten Preise, wurde in den Jahren 1830—1832 eingeführt. 1849 stellte sich heraus, daß der der Bevölkerung in großen Teilen Javas auferlegte Druck übermäßig war und zu Verarmung, hier und da selbst zu Hungersnot, führte. Daher der Kampf gegen dieses System, der anfangs nur zur Beschränkung und Verminderung des Drucks und erst viele Jahre später zur vollständigen Abschaffung führte. Die aus diesem System erflossenen Einkünfte ermöglichten es, unter der Bezeichnung »batige sloten« (Überschüsse) große Beträge aus indischen Mitteln in den Staatsschatz des Mutterlandes zu überführen (nach Berechnungen von van Deventer insgesamt 650 Millionen Gulden netto, d. h. nach Abzug der durch das Reich übernommenen Schulden der Ostindischen Compagnie). Nach 1877 sind keine indischen Gelder mehr den Niederländischen Finanzen zugeflossen. Mit einer einzigen Ausnahme (aber nun, indem umgekehrt 1904 40 Millionen indischer Schulden für Rechnung des Reichs aufgenommen wurden) ist Ostindien seitdem finanziell vollständig selbständig geblieben. Die beiden Kolonien in Amerika sind lange finanziell vom Reich unterstützt worden. Für Curaçao ist dem vor kurzem ein Ende gemacht worden.

Ministers<sup>2)</sup>. Dem Parlament wird in Zukunft ein erhebliches Mitbestimmungsrecht durch die Bestimmung gesichert, daß das Gesetz (für das die Übereinstimmung zwischen beiden Kammern der Generalstaaten und dem von nun an durch die Verantwortlichkeit eines Ministers gedeckten König erforderlich ist) alle Gegenstände regeln können soll, für welche das Bedürfnis nach einer solchen Regelung sich herausstellt. Für einzelne Gegenstände verlangte die Verfassung selbst eine solche Regelung, nämlich für die »Reglements über die Führung der Regierung« (reglementen op het beleid der regeering) in den Kolonien, das Münzsystem und die Art der Verwaltung und Verantwortlichkeit hinsichtlich der kolonialen Geldmittel.

Das »Reglement op het beleid der regeering« kurz »Regeeringsreglement« (R. R.) genannt, war der Name, den man seit 1806 Verordnungen des Staatsoberhauptes gab, welche die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Organe in den Kolonien bezeichneten und ihre Aufgabe und Befugnisse umschrieben, und in denen gleichfalls, — in Nachahmung der zur Zeit der Compagnien an die Generalgouverneure und ihre Regenten in Ost- und Westindien gegebenen Instruktionen, — Richtlinien für die Führung der Geschäfte vorgeschrieben wurden. Jetzt soll für jede der drei Kolonien ein solches Regierungsreglement durch Gesetz festgestellt werden; dies erfolgte im Jahre 1854 für Ostindien und 1865 für Surinam und Curaçao.

Welchen Charakter sollten nun die Regierungsreglements tragen? Den einer Instruktion oder den einer Verfassung? Mit anderen Worten: sollten sie eine mehr oder minder modernisierte Kopie der bestehenden Reglements sein oder eine koloniale Verfassung nach dem Vorbild der niederländischen Verfassung? Die zweite Lösung, die von der liberalen Partei gewünscht wurde, wurde 1854 für Ostindien nur in beschränktem Maße verwirklicht; jedoch folgte man elf Jahre später bei der Regelung für die Westindischen Kolonien<sup>3)</sup> in vieler Hinsicht dem System der Verfassung unter Anpassung an die lokalen Verhältnisse.

Einige Hauptpunkte aus dem Regierungsreglement von 1854, das, wenn auch mit tiefgreifenden Änderungen und unter anderem Namen, immer noch in Kraft ist, und unter dessen Geltung ein voll-

<sup>2)</sup> In diesem Aufsatz wird der Ausdruck »König« (und ebenso »Königin« und »Krone«) stets in diesem konstitutionellen Sinne gebraucht. Um die Person des Staatsoberhauptes zu bezeichnen, werden andere Ausdrücke verwandt werden: »Die Person des Königs«, »der Träger der Krone«.

<sup>3)</sup> Hinsichtlich dieser Reglements, die hier im übrigen nicht weiter behandelt werden, sei nur erwähnt, daß für Surinam eine teilweise durch Wahl gebildete Volksvertretung unter dem Namen »Koloniale Staten« eingerichtet wurde, die jetzt ganz gewählt wird. Für Curaçao wurde ein Kolonialrat (»Koloniale Raad«) errichtet, der auch heute noch vollständig aus ernannten Mitgliedern besteht.

kommener Umschwung der niederländischen Politik gegenüber und in Niederländisch-Indien eingetreten ist, müssen hier erwähnt werden.

Die von alters her bestehenden obersten zentralen Regierungsorgane in den Kolonien, der Generalgouverneur (G. G.) und der Rat von Niederländisch-Indien bleiben bestehen; doch trat in ihrem Verhältnis zueinander eine wichtige Änderung ein. Bis 1836 war die Regierung in Händen eines Kollegiums. Nach dem R. R. von 1830 bildet »der G. G. mit vier ihm beigegebenen Regenten (Raden) von Indien<sup>4)</sup> die hohe Regierung von Niederländisch-Indien«. Alle Entscheidungen, mögen sie nun Gesetzgebung oder Verwaltung betreffen, wurden mit Stimmenmehrheit gefaßt. Bei Stimmgleichheit entschied der G. G., der im übrigen auch befugt war, von einer gegen seine Ansicht getroffenen Entscheidung abzuweichen, wenn ihm dies im öffentlichen Interesse dringend geboten erschien.

Diesem kollegialen Charakter wurde durch das Regierungsreglement von 1836 ein Ende gemacht, das den Rat zu einem bloß beratenden Kollegium herabdrückte, das sich aus vier Mitgliedern nebst einem Vizepräsidenten zusammensetzte, der bei den Versammlungen den Vorsitz führen sollte: der G. G., der dem Namen nach Präsident des Rats blieb, erschien von nun an nur bei besonderen Gelegenheiten in den Versammlungen. Damit erreichte der autokratische Charakter der Regierung seinen Höhepunkt: Waren früher manche Maßnahmen zur scharfen Durchführung des Kultursystems auf Beschwerde von erfahrenen, mit Land und Leuten wohlvertrauten Ratsmitgliedern aufgehoben worden, so konnten von jetzt an solche Beschwerden ohne Schwierigkeit beiseite gelegt werden. Der G. G., seinerseits unbedingt gebunden an die Befehle aus den Niederlanden, konnte diese ohne Widerstand durchführen.

In diesem Punkte nun brachte das Regierungsreglement von 1854 einen Umschwung, indem es den G. G. bei gesetzgeberischen Maßnahmen (dem Erlaß von »ordonnanties«) an die Zustimmung des Rates band. Für einzelne wichtige Verwaltungsakte war dieselbe Bedingung aufgestellt; doch behielt im übrigen die Tätigkeit des Rates für diese Kategorie von Entscheidungen ihren beratenden Charakter. Autokratisch bei seinen gewöhnlichen Verwaltungsmaßnahmen, beschränkt durch das Erfordernis der Zustimmung des Rates hinsichtlich der Gesetzgebung, das war der G. G. nach dem R. R. von 1854. Trotzdem blieben »Regierung« und »G. G.« auch jetzt im Sprachgebrauch von gleicher Bedeutung, wenn auch das Gesetz den G. G. und den Rat zusammen in einem Abschnitt unter der Überschrift: »Von der Zusammensetzung der Regierung von Niederländisch-Indien« behandelte.

<sup>4)</sup> Der Ausdruck »Raad van (Nederlandsch-)Indië« wird auch heute noch sowohl für das Kollegium wie für jedes einzelne Mitglied gebraucht.

Dreierlei Arten der Rechtssetzung kannte dieses System:

1. Das Gesetz (*wet*), erlassen durch den König und die Generalstaaten, zusammen gewöhnlich als der Reichsgesetzgeber <sup>5)</sup> oder die gesetzgebende Gewalt in Niederland bezeichnet.

2. Der königliche Beschluß (*koninklijk besluit*), erlassen durch den König nach Anhörung des Staatsrates: zur Unterscheidung von derartigen Beschlüssen nicht gesetzgebender Art als »*algemeene maatregel van bestuur*« bezeichnet;

3. Die Ordonnanz (*ordonnantie*), erlassen durch den G. G. mit Zustimmung (der Mehrheit) des Rates von Niederländisch-Indien.

Eine scharfe oder vollständige Abgrenzung der Befugnisse dieser drei Gesetzgeber wird nicht gegeben. Das Gesetz konnte jegliche Materie regeln und mußte dies tun für einige in der Verfassung aufgezählte Angelegenheiten, denen das R. R. selbst noch eine weitere, nämlich die Ein- und Ausfuhrrechte hinzufügte. Das R. R. übertrug die Regelung einiger Angelegenheiten ausdrücklich dem G. G. (durch Ordonnanzen); aber in den meisten Fällen wurde nur gesagt, daß die Angelegenheit durch »*allgemeine Verordnung*« (*algemeene verordening*) geregelt werden solle; dieser Ausdruck umfaßt nun aber alle drei Arten der Rechtssetzung und so blieb unentschieden, welche Stelle die Regelung vornehmen solle. Die Entscheidung darüber lag, so lange der Reichsgesetzgeber sich der Sache nicht annahm, tatsächlich beim König, dessen Befehlen der G. G. auch hinsichtlich der Gesetzgebung unterworfen war. Die Krone konnte dann entweder selbst Anordnungen treffen oder die Regelung dem G. G. überlassen, und in diesem letzteren Falle entweder ihn durch Instruktionen in größerem oder geringerem Umfang hinsichtlich des Inhalts der Regelung binden <sup>6)</sup>, oder auch ihm in dieser Hinsicht freie Hand lassen.

Was den Umfang der Geltung der allgemeinen Verordnungen anlangt, so ist noch hervorzuheben, daß in einem beträchtlichen Teil des Gebiets von Indien (ungefähr 7% von Java, mehr als 60% der anderen Inseln) den Fürsten oder Häuptlingen der eingeborenen Bevölkerung durch rechtsverbindliche Abkommen das Recht der Selbstregierung zugesichert ist. Die allgemeinen Verordnungen gelten dort nur insoweit,

<sup>5)</sup> Historisch sind beide Teile, Krone und Generalstaaten, in der Tat aufs engste an das Reich gebunden. Nur Einwohner des Reiches haben Wahlrecht. Ursprünglich ist dieser Gesetzgeber also in der Tat Reichsgesetzgeber (*Rijkswetgever*), aber seinen Funktionen nach ist er zugleich Staatsgesetzgeber und höchster kolonialer Gesetzgeber. Zur Vermeidung umständlicher Umschreibungen wird hier stets der Ausdruck »*Reichsgesetzgeber*« gebraucht.

<sup>6)</sup> Für diese Ordonnanzen, deren Inhalt deshalb zum Teil durch die Krone bestimmt wird, ist in der Literatur wohl der Ausdruck »*Kroon-ordonnantie*« gebräuchlich. Der Amtsgebrauch hat diesen unterscheidenden Ausdruck nicht angenommen und alles, was der Form nach Ordonnanz war, stets gleichmäßig so bezeichnet.

als sie nicht mit diesem Recht in Widerspruch stehen. Auch wo der Gesetzgeber kraft der erwähnten Abkommen befugt ist, jeglichen Gegenstand zu regeln, sind seine Regelungen doch nur bindend, so weit dies ausdrücklich gesagt ist oder aus den gebrauchten Ausdrücken sich ergibt.

Das Budget für Indien wurde auch nach dem Erlaß des neuen Regierungsreglements noch durch die Krone festgesetzt in Erwartung des von der Verfassung vorgesehenen Gesetzes über die Verwaltung und die Verantwortlichkeit hinsichtlich der kolonialen Geldmittel.

Dieses Gesetz, das im Jahre 1864 erging und am 1. Januar 1867 in Kraft trat, bestimmte, daß der Etat jedes Jahr durch ein oder mehrere Gesetze festgestellt werden müsse und so den Kammern Gelegenheit gegeben werde, sich über jeden Zweig der Verwaltung auszusprechen, und, selbst abgesehen von den gewohnten parlamentarischen Zwangsmitteln, durch Streichung, Einfügung, Erhöhung oder Verringerung der Kredite oder durch Änderung der Beschreibung der einzelnen Posten unmittelbar einen ausschlaggebenden Einfluß auf die Verwaltung auszuüben. So kam die entscheidende Macht des Parlaments auch in kolonialen Angelegenheiten praktisch zur vollen Wirkung. Alle Reformen von einigem Belang sind seit 1867 der Entscheidung des Reichsgesetzgebers unterworfen, sei es in der Form von Etatposten für die damit verbundenen Ausgaben oder Einkünfte, sei es in der Form von Änderungen eines oder mehrerer Artikel des Regierungsreglements.

Die so geschaffene Regierungsform blieb, was die Zentralregierung in den Kolonien selbst betraf, autokratisch; nur für den Erlaß von Ordonnanzen und für einige wichtige Verwaltungsmaßnahmen (z. B. Verbannung oder Internierung von für die öffentliche Ordnung gefährlichen Einwohnern) war der G. G. an die Mitwirkung eines von ihm unabhängigen Kollegiums gebunden. Im übrigen beschloß er selbstständig: Sowohl die Leiter der Zentraldepartements wie die der Provinzialbehörden (Gouverneure und Residenten) waren seine Untergebenen.

Andererseits hatte der G. G. den Befehlen des Königs zu gehorchen. Von den Befehlen des Kolonialministers war in dem R. R. (das diesen Minister nur ein paarmal erwähnt) nirgends die Rede<sup>7)</sup>. Jedoch kam auf Grund näherer, in nicht öffentlichen Instruktionen gegebener Vorschriften den Anweisungen des Ministers praktisch dieselbe Bedeutung zu wie den königlichen Befehlen. Nicht nur in dem negativen Sinne, daß ein königlicher Befehl nicht ohne Mitwirkung des Ministers ergehen kann, sondern auch in dem positiven Sinne, daß eine Anweisung des Ministers, wenigstens anfangs dieselbe Kraft hatte wie ein königlicher Befehl, kann man also sagen, daß der Kolonialminister unter der Geltung

7) Im Gegensatz zu den englischen Bestimmungen, die dem Generalgouverneur von Vorderindien Gehorsam gegenüber den Befehlen des Staatssekretärs für Indien zur Pflicht machen.

des Regierungsreglements von 1854 der Chef des G. G. war. Dieser letztere konnte zweifellos gegen eine ministerielle Anweisung seine Bedenken geltend machen und die Entscheidung des Königs nachsuchen. Übrigens kann er auch Beschwerde gegen einen königlichen Befehl erheben und dessen Aufhebung oder Änderung beantragen. Selbst die Verkündigung der Gesetze und königlichen Beschlüsse gesetzgebender Art kann er »aus wichtigen Gründen« aussetzen. Die konstitutionellen Verhältnisse brachten es jedoch mit sich, daß ein Kolonialminister unter normalen Umständen, gestützt auf die Homogenität des Kabinetts und das Vertrauen der Generalstaaten bei Meinungsverschiedenheiten mit dem G. G. seinen Willen durchsetzen könnte, so daß der Träger der Krone nur auf die Gefahr eines ernststen konstitutionellen Konfliktes hin den Minister desavouieren könnte.

Es dürfte kaum notwendig sein zu erwähnen, daß bereits die Notwendigkeit, die Autorität des G. G. in den Kolonien nicht zu schwächen, König und Minister stets gezwungen hat, sich große Beschränkungen aufzuerlegen. Soweit in den Jahren nach 1854 eine zunehmende Befassung des opperbestuur mit Detailfragen festzustellen ist, muß dies einerseits der Einrichtung der telegraphischen Verbindung, andererseits der dauernd intensiver werdenden Einmischung der Generalstaaten zugeschrieben werden. Im Anfang des 20. Jahrhunderts begann diese abzunehmen: Der Weltkrieg und die Schwächung des parlamentarischen Systems wirkten ferner in der Richtung größerer Selbständigkeit der indischen Regierung. Bereits vor der Schaffung des Volksrates (durch ein unten näher zu behandelndes Gesetz von 1916) hat diese Selbständigkeit in der Praxis einen viel größeren Umfang angenommen, als sich aus den Gesetzesbestimmungen ableiten ließ und als gewöhnlich von den Schriftstellern und dem Publikum angenommen wird.

Das Regierungsreglement von 1854 brachte, wie bereits gesagt, selbst keine tiefgreifenden Änderungen hinsichtlich der Regierungstätigkeit; indessen ließ es die Möglichkeit solcher Änderungen vollständig offen. Ein Hauptgrundsatz der Amtsführung wurde mit dem größten Nachdruck sowohl im Text wie in den Parlamentsverhandlungen aufrechterhalten: daß die einheimische Bevölkerung unter ihren althergebrachten Satzungen und unter der unmittelbaren Leitung ihrer eigenen Häuptlinge vorbehaltlich notwendiger Vorsorge gegen Mißbrauch und Nachlässigkeit belassen werden müsse.

Dieser wohlbekannte Grundsatz der niederländischen Kolonialpolitik, wodurch sich diese von der der anderen Kolonialmächte unterschied, die ihn nur notgedrungen und in möglichst beschränktem Maße, statt zielbewußt und vollständig, annahmen, ist Richtschnur geblieben, wenn auch zuweilen mit Abweichungen, die nicht durch die Umstände erforderlich wurden. Daß das Ergebnis das Richtige dieser Politik

dargetan hat, ist bekannt, es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß sie auch förderlich gewesen ist für die Erhaltung eines festen patriarchalischen Geistes in der Leitung der Verwaltung, der hier und da zu einer Verzögerung in der Durchsetzung der Erkenntnis geführt hat, daß nur die legalen Behörden befugt sind, allgemein verbindliche Regeln zu erlassen.

Das erste Gesetz, das in das hier auseinandergesetzte System des Regierungsreglements von 1854 eine tiefgreifende Änderung brachte, war das sogenannte Dezentralisationsgesetz von 1903, das die Möglichkeit schuf, bestimmte Orte oder Gebietsteile zu Rechtsgemeinschaften mit eigenem Vermögen und eigenen Organen zu erheben, mehr oder minder, wie man dachte, in Nachahmung der Provinz- und Gemeindeverfassung des Mutterlandes, doch mit dem Unterschied, daß diese letzteren historisch verwurzelt sind und, selbst älter als das Reich, das ganze Reichsgebiet umfaßten, während die indischen lokalen Ressorts nur da geschaffen werden sollten, wo die Umstände es möglich machten. Dieser Unterschied brachte es mit sich, daß in Indien nur eines der beiden großen Tätigkeitsgebiete, in denen die niederländischen Provinzen und Gemeinden ihre Aufgabe finden, nämlich die Leitung und Regelung eigener lokaler Angelegenheiten (ihres eigenen »Haushalts«), bekannt unter der Bezeichnung »autonomie«, zur Entwicklung kommen konnte. Das andere Tätigkeitsgebiet, die lokale Mitwirkung an der Ausführung zentraler Regelungen, als »medebestuur«, »medebewind« (früher weniger deutlich als Selbstverwaltung, Self-government, bezeichnet), die regelmäßig ein das ganze Land umfassendes Netz gleicher lokaler Organismen erfordert, blieb denn auch äußerst beschränkt<sup>8)</sup>. Nichts destoweniger war das Dezentralisationsgesetz von großer Bedeutung sowohl wegen des unmittelbaren Vorteils einer besseren Fürsorge für lokale Bedürfnisse, wie auch deshalb, weil es zum erstenmal die Teilnahme der Eingeborenen und ihrer Vertrauensleute an der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten möglich machte. Die an die Spitze der lokalen

<sup>8)</sup> Das Gesetz von 1903 ist angewandt auf 32 Städte (davon 17 auf Java) 15 Provinzen und 9 Teile von Provinzen, die mehr als eine Stadt umfassen. Die 15 Provinzen waren die von Java (abgesehen der einheimischen Fürstentümer Soerakarta und Kjoekakarta) und Madoera. Alle diese autonomen Provinzen sind wieder aufgehoben durch die spätere Einteilung von Java und Madoera in drei Provinzen (1926—1929). Die Städte haben unter der Verwaltung von Gemeinderäten aus allen Bevölkerungsgruppen gezeigt, daß sie wirkliche Bedürfnisse zu erfüllen vermögen; für Verkehr, Gesundheit und vielerlei andere Interessen der Einwohner wurde besser und intensiver gesorgt, als es unter dem alten, streng zentralistischen System möglich war. Unter den neun Ressorts, die mehr als eine einzige Stadt umfassen, findet man das Kulturgebiet der Ostküste von Sumatra, wo die Exportkulturen (Tabak, Rubber und Tee) einen überwiegenden Raum einnehmen und in dem Rat denn auch stark vertreten sind, neben anderen, wo wenig Europäer oder europäische Unternehmungen ihren Sitz haben, so daß die Räte ganz oder fast ausschließlich aus Eingeborenen bestehen.

Rechtsgemeinschaften gestellten Räte wurden anfangs durch Ernennung seitens des G. G. gebildet; jetzt werden die Gemeinderäte ganz gewählt, die anderen noch ganz oder teilweise ernannt.

Durch die Bestimmung ihrer Mitglieder zu Wählern für den Volksrat, die Volksvertretung für ganz Niederländisch-Indien, haben die lokalen Räte für die Zukunft noch eine besondere Bedeutung bekommen.

Die Schaffung dieses zentralen Repräsentanten-Kollegiums durch ein Gesetz von 1916 war die zweite einschneidende Reform des Systems von 1854. Der Gedanke, den ausschließlich amtlichen Charakter der Zentralregierung durch die Beiordnung nicht amtlicher Elemente zu ändern, war bereits sehr häufig geäußert und mehr als ein Gesetzentwurf mit dieser Tendenz war bereits eingebracht worden, allerdings ohne praktisches Ergebnis. Es konnte übrigens bei dem Entwicklungsstadium, in dem sich die einheimische Bevölkerung noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts befand, in Wirklichkeit keine Rede von einem Kollegium mit einem mehr oder minder allgemeinen repräsentativen Charakter sein. Die Möglichkeit hierzu tauchte erst mit Beginn des gegenwärtigen Jahrhunderts auf. Verschiedene Faktoren trugen dazu bei; ausgedehnter und besserer Unterricht, Änderungen in der wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft, neben der Rückwirkung von Ereignissen außerhalb des Landes wie des russisch-japanischen Krieges, der nationalistischen Bewegung in Englisch-Indien, der chinesischen Revolution und der amerikanischen Reformen auf den Philippinen.

Im Dezember 1916 kam das Gesetz zustande, das durch Zufügung eines neuen Abschnittes an das R. R. unter dem der Geschichte von Holländisch-Südafrika entlehnten, aber für Niederländisch-Indien wohl mehr in die Zukunft weisenden Namen »Volksraad« eine Körperschaft schuf.

Außer dem Vorsitzenden, der durch den König ernannt werden und eine feste Besoldung genießen sollte, soll der Volksrat mindestens 38 Mitglieder zählen; hiervon soll der G. G. höchstens die Hälfte ernennen, während die anderen durch die lokalen Räte gewählt werden sollen. Den Eingeborenen wurde als Minimum zugesichert: ein Viertel der Sitze der Ernannten und die Hälfte der Sitze der Gewählten, d. h.  $\frac{3}{8}$  von der Gesamtzahl.

Die Aufgabe des Volksraad (V. R.) war die Erteilung von Gutachten an den G. G. über alle Angelegenheiten, in denen dieser um ein Gutachten ersuchte; der G. G. war hierzu verpflichtet bezüglich des Budgets, der Anleihen und einiger anderer in dem Gesetz genannter Angelegenheiten. Der König soll die Verpflichtung zur Beratung mit dem V. R. noch für andere Angelegenheiten festsetzen können; jedoch ist dies nicht geschehen, da von Anfang an die Gewohnheit aufkam,

über alle mehr oder weniger belangreichen Entwürfe von Ordonnanzen den V. R. zu hören. Der Erlaß dieser Ordonnanzen blieb ebenso wie früher Sache des G. G. in Übereinstimmung mit dem Rat von Indien. Daß diese unharmonische Regelung — öffentliche Debatte, Kritik und Verteidigung in dem beratenden Volksrat, endgültige Entscheidung in Übereinstimmung mit dem nicht in öffentlicher Sitzung tagenden Rat von Indien — Schwierigkeiten herbeiführen mußte, braucht kaum gesagt zu werden. Auch die definitive Feststellung des Etats erfolgte unverändert wie bisher durch Gesetz. Die durch den Minister eingebrachten Etatsentwürfe weichen indessen meistens nur in wenigen Punkten von den Gutachten des V. R. ab, und diese Abweichungen werden dann ausführlich begründet. Dem Volksrat wird ferner die Befugnis gegeben, sich an den König, die Generalstaaten und den G. G. zu wenden, »um die Belange von Niederländisch-Indien zu wahren.« Aus dieser Befugnis, die gewöhnlich als Petitionsrecht bezeichnet wird, ist in der Praxis ein Recht zu Anträgen auf jedem Gebiete erwachsen; so wurde z. B. bereits bei der ersten Gelegenheit, als das Amt des Vorsitzenden frei wurde, eine Adresse an die Königin angenommen, die das Ersuchen enthielt, eine bestimmte Person zum Vorsitzenden zu ernennen, welchem Gesuch denn auch Folge gegeben wurde.

Zum Schluß sei erwähnt, daß der V. R., dessen Sitzungen öffentlich sind, auch aus eigener Initiative (auf Antrag von 15 Mitgliedern) in außerordentlicher Tagung zusammentreten konnte und daß weder die Dauer der Tagungen noch die Wahl der zu besprechenden Gegenstände irgendwelcher Beschränkung unterworfen war.

Der G. G. wird für befugt erklärt, selbst den Sitzungen des V. R. beizuwohnen, dagegen versteht es sich von selbst, daß dies für feierliche Gelegenheiten wie die Eröffnung der jährlichen ordentlichen Tagung besonders bestimmt war.

Bei den gewöhnlichen Sitzungen soll der G. G. durch einen Bevollmächtigten vertreten werden. Als solche werden und wurden stets die Leiter der bei dem zur Debatte stehenden Gegenstand interessierten Departements oder Ämter bestimmt.

Das so geschaffene Repräsentantenhaus hat im allgemeinen den Erwartungen derer entsprochen, die eine öffentliche Besprechung des Etats und wichtiger gesetzgeberischer Maßnahmen für nötig erachteten, nicht allein um Gelegenheit zur Äußerung von Kritik, von Beschwerden und Wünschen zu geben, sondern auch um die Regierung instandzusetzen, ihre Maßnahmen in der Öffentlichkeit zu verteidigen und zu erklären.

Es versteht sich indessen von selbst, daß in dem kleinen Kreis derer, die sich der Sache der Allgemeinheit annahmen, viel weiter gehende Forderungen geäußert wurden. Die Übereinstimmung in den

Formen mit einem Parlament (eine Übereinstimmung, die noch verstärkt wird durch die Übernahme einer Anzahl Vorschriften aus der Geschäftsordnung der Niederländischen Zweiten Kammer) führte zu dem Verlangen, daß das Kollegium auch seinem Wesen nach zu einem Parlament gemacht werde. Die indische Regierung trug dazu bei, indem sie den Volksrat in allen Äußerlichkeiten mehr als ein mitgesetzgebendes, denn als ein beratendes Kollegium behandelte.

Bereits in der ersten Sitzung der neuen Körperschaft (Mai 1918) wurde die Zuerkennung von parlamentarischen Befugnissen beantragt. Einige Monate später gaben die Aufregung, die mit der Beendigung des Weltkrieges zusammenfiel, Gerüchte über eine Revolution in den Niederlanden, Wilsons Losungswort von dem Selbstbestimmungsrecht usw., diesem Verlangen neuen Anreiz, das keineswegs nur oder auch nur vornehmlich in einheimischen Kreisen geäußert wurde.

In hohem Maße trug dazu eine Erklärung bei, welche der G. G. am 18. November 1918 in dem Volksrat abgeben ließ und in der ausdrücklich gesagt wurde, daß die Entwicklung zu einer vollständigen Autonomie für Indien erheblich beschleunigt werden müsse. Eine nähere, am 2. Dezember abgegebene Erklärung stellt noch einmal klar, daß die Befugnisse des V. R. erheblich erweitert werden müßten, besagte jedoch im einzelnen noch nicht weiter, welche Maßregeln notwendig seien. Um darüber ein Gutachten zu erstatten, wurde eine große Kommission ernannt, die sogen. Herzieningscommissie, die ihren Bericht im Jahre 1920 erstattete.

In dieser Kommission waren verschiedene Richtungen vertreten; jedoch verlangte die Mehrheit eine radikale Änderung der Verhältnisse. Indien (und ebenso Surinam und Curaçao) sollte, was die inneren Angelegenheiten betrifft, völlig selbständig werden. Zwar soll der Reichsgesetzgeber, zugleich die höchste gesetzgebende Gewalt im Staate, dies auch für die Kolonien bleiben; aber die Verfassung sollte ausdrücklich und ohne jede Einschränkung bestimmen, daß die Regelung der inneren Angelegenheiten von Indien den Behörden, die dort ihren Sitz haben, überlassen wird, so daß eine Regelung durch »staatswet« nur möglich blieb für Angelegenheiten, in denen die Belange des Königreichs betroffen sind. Vom König sollte keine Regelung mehr erlassen werden können, selbst nicht als Beauftragten des Reichsgesetzgebers. Der V. R., der zum überwiegenden Teile durch Wahlen und ohne Rücksicht auf Rassenverschiedenheit zusammengesetzt war, sollte mit der indischen Regierung zusammen die Gesetzgebungsgewalt ausüben. Die Regierung sollte durch ein Kollegium gebildet werden, das als der »G. G. in rade« bezeichnet wurde und aus dem G. G., einem Vizepräsidenten und einer (durch den König festzusetzenden) Anzahl Mitglieder des Rates von Indien, die alle durch den König ernannt werden, bestehen sollte; fünf

dieser Mitglieder sollten indessen auf Empfehlung des V. R. und für die Dauer von dessen Amtszeit (vier Jahre) ernannt werden. Die Leitung jedes Departements der allgemeinen Verwaltung sollte in den Händen eines Mitglieds des Rates von Indien liegen, auch der G. G. und der Vizepräsident sollten Departementsleiter sein können. Vorbehaltlich bestimmter spezieller Befugnisse des G. G. sollten die Entscheidungen durch Stimmenmehrheit getroffen werden.

Die niederländische Regierung war durch die eigenmächtig abgegebenen Erklärungen des G. G. in eine schwierige Lage gebracht: Abberufung des G. G. hätte einen unerwünschten Gegensatz zwischen Mutterland und Kolonien geschaffen, und der Kolonialminister beschränkte sich daher in den Generalstaaten darauf, sich Freiheit der Entschliebung hinsichtlich der aus Indien erwarteten Vorschläge vorzubehalten, indem er darauf hinwies, daß die »Zusagen«, die man dem Generalgouverneur zuschrieb, im Grunde der Sache nichts anderes enthielten als das Versprechen, eine Kommission zu ernennen und über ihre Vorschläge an das »opperbestuur« zu berichten.

Dieses Gutachten war in den Niederlanden noch nicht eingegangen, als ein Entschluß gefaßt werden mußte über die Einbringung einer Vorlage zur Änderung der Verfassung, wodurch auch zu den Bestimmungen über die Kolonien Stellung genommen werden mußte. Die Regierung beschloß, auch für diese Bestimmungen eine ganz neue Fassung vorzulegen; sie war zwar der Meinung, daß die augenblickliche Fassung keineswegs sich einer künftigen Reform der Kolonialverwaltung widersetze, indessen hielt sie es, da die Verfassung doch in vielen Punkten geändert werden mußte, für wünschenswert, daß sowohl die Richtung dieser Reformen wie die Grenzen, auf die sie für absehbare Zeit beschränkt bleiben müßten, deutlich umschrieben würden. In dem folgenden Satz aus den Motiven des am 22. März 1921 vorgelegten Entwurfs wird der Zweck auseinandergesetzt:

»Was die Richtung betrifft, so ist die Regierung der Meinung, daß sowohl die Gesetzgebung wie die Verwaltung hinsichtlich der inneren Angelegenheiten so viel wie möglich in die Hände der in Indien selbst residierenden Körperschaften und Behörden gelegt werden muß, und daß der dortigen eingessenen Bevölkerung ein größtmöglicher Einfluß bei der Zusammensetzung dieser Körperschaften gewährt werden muß. Bei jedem Schritt in dieser Richtung soll die Grenze bestimmt werden durch die Möglichkeit, sei es in der Entwicklung der in Indien vorhandenen Kräfte, sei es bei der Kontrolle von Niederland aus, Garantien für eine beständige, den modernen Anforderungen genügende Regierungsführung zu finden. Dies bringt mit sich, daß für die bei dieser Verfassungsänderung zu berücksichtigende Zeitspanne dem Gesetzgeber hierzulande die Befugnis zur Regelung der dafür nach seinem Urteil in Betracht kommenden kolonialen Angelegenheiten gesichert bleibt, und daß die Generalstaaten eine wirksame Aufsicht über die Leitung der Kolonialverwaltung behalten.«

Aus dieser sorgfältig gewählten Formulierung ging hervor, daß die Regierung den Grundsatz, der von der Mehrheit der indischen Kommission vorgeschlagen war, nämlich die vollständige Selbständigkeit der indischen obersten Stellen in inneren Angelegenheiten, verwarf: Die Selbständigkeit soll nur »soweit möglich« verliehen werden, — der Reichsgesetzgeber blieb zur Regelung befugt und die Generalstaaten zur Kontrolle über die gesamte Regierungsführung. Trotzdem wird aus dem Entwurf und der ergänzenden Begründung deutlich, daß die Regierung eine sehr wichtige Änderung in den bestehenden Verhältnissen herbeiführen wollte, indem sie den V. R. zur Mitwirkung bei dem Erlaß von Ordonnanzen nicht mehr wie bisher in beratender Eigenschaft, sondern als mitbeschließenden Faktor berief.

Die am 9. Dezember 1922 verkündeten Änderungen der Verfassung brachten einen vollständig neuen Text für die auf Indien bezüglichen Artikel.

Die allgemeine Rechtsetzungsbefugnis des Königs fiel hinsichtlich der inneren Angelegenheiten: Nur soweit das Gesetz dies für bestimmte Materien oder für bestimmte Fälle 9) vorschrieb, soll der König durch »algemeenen maatregel« Regelungen erlassen können, im übrigen jedoch gehören jetzt innere Angelegenheiten zum Bereich der Gesetzgebung durch Ordonnanzen. Der Reichsgesetzgeber bleibt ohne irgendwelche Beschränkungen befugt zur Regelung, soweit ihm das Bedürfnis nach einer solchen Regelung zu bestehen scheint: Für die »staatsinrichting« (staatliche Organisation) von Niederländisch-Indien (sowie Surinam und Curaçao) wird die Regelung durch Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben. Alle Indien betreffenden Gesetzentwürfe müssen vor der Vorlage dem V. R. zur Begutachtung vorgelegt werden. Dem König bleibt das opperbestuur vorbehalten, doch soll dieser Ausdruck in Zukunft in der engeren Bedeutung aufzufassen sein (also ohne die Gesetzgebung), und überdies soll dieses opperbestuur für die inneren Angelegenheiten nur die Akte umfassen, die das Gesetz dem König ausdrücklich zuweist. Im übrigen soll das algemeen bestuur durch den Generalgouverneur ausgeübt werden.

Der alte Ausdruck »coloniën en bezittingen«, an dem in vielen Kreisen Anstoß genommen wurde, wurde aus der Verfassung entfernt, doch gelang es nicht, einen anderen zusammenfassenden Ausdruck zu finden 10), der zur Bezeichnung dieser Gebietsteile geeignet wäre, so daß

9) Daß neben »Materien« auch »Fälle« genannt sind, erklärt sich durch die Absicht, den König als gesetzgebende Gewalt auftreten zu lassen, wenn zwischen dem G. G. und dem V. R. keine Übereinstimmung zu erzielen ist.

10) In der wissenschaftlichen Terminologie ist das Wort »Kolonie« unentbehrlich geblieben und auch im gewöhnlichen Sprachgebrauch wird es schwerlich durch ein anderes ersetzt werden können. Der betreffende Minister heißt auch immer noch »Minister van coloniën«.

beschlossen wurde, überall wo nötig den alten Ausdruck durch die Aufzählung: »Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao« zu ersetzen. Daher die im Anfang dieses Aufsatzes angeführte Fassung des Artikels 1 der Verfassung.

Die Artikel betreffend Gesetzgebung und Regierung in den drei überseeischen Gebietsteilen behielten ihren Platz in dem Abschnitt über die königliche Gewalt, wo sie nun allerdings einen sonderbaren Eindruck machen. Man wollte indessen so wenig wie möglich an der — durch vielerlei Änderungen freilich bereits unlogisch gewordenen — Struktur der Verfassung ändern.

Der Text dieser Artikel in der Fassung von 1922 lautet wie folgt:

»*Artikel 60.* Der König hat das opperbestuur über Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao.

Soweit nicht durch die Verfassung oder ein Gesetz bestimmte Befugnisse dem König vorbehalten sind, wird die allgemeine Verwaltung in Niederländisch-Indien durch den Generalgouverneur und in Surinam und Curaçao durch die Gouverneure im Namen des Königs in der durch Gesetz zu regelnden Art und Weise ausgeübt.

Jedes Jahr erstattet der König den Generalstaaten einen eingehenden Bericht über Verwaltung und Zustand von Niederländisch-Indien, Surinam und Curacao.

*Artikel 61.* Die Staatsverwaltung von Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao wird durch das Gesetz bestimmt; andere Angelegenheiten werden gleichfalls durch Gesetz geregelt, soweit sich ein Bedürfnis dafür ergibt. Vorbehaltlich der durch Gesetz zu bestimmenden Ausnahmen wird die Volksvertretung des betreffenden Gebietes in einer durch Gesetz festzulegenden Art und Weise gehört.

Vorbehaltlich der Bestimmung des Absatzes 1 dieses Artikels wird die Regelung der inneren Angelegenheiten Niederländisch-Indiens, Surinams und Curaçaos in der durch Gesetz festzusetzenden Art und Weise den dort residierenden Organen überlassen, es sei denn, daß durch das Gesetz die Befugnis zur Regelung bestimmter Angelegenheiten oder bestimmter Fälle dem König vorbehalten wird.

*Artikel 62.* Die Verordnungen, die durch die in dem zweiten Absatz des vorhergehenden Artikels vorgesehenen Organe erlassen werden, können durch Gesetz für ungültig erklärt werden, wenn sie der Verfassung, einem Gesetz oder dem allgemeinen Interesse widersprechen.

Derartige Verordnungen können durch den König in einer durch Gesetz zu bestimmenden Art und Weise vorläufig außer Kraft gesetzt werden.«

Das in Artikel 61 vorgesehene Gesetz über die Staatsverwaltung von Indien erging am 23. Juni 1925. Es enthielt indessen keine ganz neue oder selbst nur redaktionell neue Regelung, sondern beschränkte sich auf die Einführung von (allerdings zahlreichen und tief einschneidenden) Änderungen in dem Regierungsreglement von 1854, das fortan »Gesetz über die Staatsverwaltung von Niederländisch-Indien« heißt, nach der

Schlußbestimmung aber auch als »Indische staatsregeling« zitiert werden kann. Die gebräuchliche Abkürzung ist S. R.

Die »Staatsregeling« von Niederländisch-Indien umfaßt deshalb nicht nur das, was unter dem Begriff gewöhnlich verstanden wird: Bestimmungen über die Organe, die in oder bezüglich Indien mit Regierungsfunktionen betraut sind, daneben die sogen. Grundrechte der Untertanen —, sondern auch eine ganze Reihe von größtenteils veralteten Vorschriften und Richtlinien bezüglich einzelner Angelegenheiten der Regierungsführung, so Agrarsachen, Dienstpflichten, Privat-, Straf- und Prozeßrecht, Verteidigung usw.

Daß dies unzweckmäßig und nicht gerade elegant ist, wurde allgemein zugegeben, und das eingeschlagene Verfahren wurde denn auch nur mit der Besorgnis gerechtfertigt, daß ein Versuch zur Herstellung eines ganz neuen Gesetzestextes Anlaß zu ausführlichen Debatten über einige Artikel (insbesondere über die Kirche und Mission betreffenden) geben würde, die Regierung und Kammermehrheit zu vermeiden wünschten. Die Anwendung der außerhalb des Begriffs »staatsinrichtung« fallenden Vorschriften des Regierungsreglements ist auch mit der Begründung als verfassungswidrig bekämpft worden, daß sie innere Angelegenheiten beträfen, die den Organen in Indien überlassen bleiben mußten. Für die meisten dieser Vorschriften ist dies zweifellos richtig. Formell kann indes dem Reichsgesetzgeber die Befugnis nicht abgesprochen werden, diese Angelegenheiten durch Anwendung der bestehenden Vorschriften einer Regelung durch die unteren Gesetzgeber zu entziehen, indem er so stillschweigend »das Bedürfnis zur Regelung durch Gesetz« feststellt.

Es braucht wohl nicht gesagt zu werden, daß die befolgte Methode auch vom technischen Gesichtspunkt aus zu einem sehr unbefriedigenden Ergebnis führen muß. Daß die »Staatsregeling« auch in den neuen und neugefaßten Punkten nicht den Erfordernissen einer guten Redaktion entspricht, ist der mangelhaften Vorbereitung der Änderung mit zuzuschreiben; die neuen Texte mußten eilig durch bereits mit laufenden Arbeiten überlastete Beamte fertiggestellt werden.

Durch den im zweiten Teil dieses Aufsatzes folgenden kurzen Grundriß der Zentralregierung von Niederländisch-Indien sollen die vielen Zweifelsfragen, zu denen der Text der S. R. Anlaß gegeben hat, beiseite gelassen oder nur kurz erwähnt werden.

## II.

Die normsetzende (gesetzgebende) Gewalt wird für ganz Niederländisch-Indien durch den Reichsgesetzgeber, durch den König, durch den Generalgouverneur zusammen mit dem Volksrat und durch den Generalgouverneur allein ausgeübt.

Verwaltungsbefugnisse kommen dem König und dem G. G. zu. Die Generalstaaten, der Staatsrat, der Volksrat, der Rat von Niederländisch-Indien und die allgemeinen Rechenkammern in Niederland und Indien sind als kontrollierende, begutachtende oder mitbeschließende Stellen auch bei der Ausübung der Verwaltung beteiligt. Die Feststellung des Etats erfolgt durch den G. G. in Übereinstimmung mit dem Volksrat; danach ist noch Genehmigung in Form eines Gesetzes erforderlich.

Die Aufgabe und die Tätigkeit, soweit notwendig auch die Zusammensetzung, der wichtigsten der genannten Organe sind deshalb hier darzustellen.

Die zentralen Regelungen werden noch immer mit dem Sammelnamen »allgemeine Verordnungen« bezeichnet. Die durch den Reichsgesetzgeber ergangenen heißen »wetten«, die vom König herrührenden »algemeene maatregelen van bestuur«, die von dem G. G. in Verbindung mit dem Volksrat erlassenen »ordonnanties«, die des G. G. allein »regeerings verordeningen«.

Konnte früher (vgl. oben S. 489) im allgemeinen die Bestimmung ausreichen, daß bestimmte Materien durch »algemeene verordening« geregelt werden müßten, womit dann (solange kein diesbezügliches Gesetz ergangen war) die Entscheidung darüber, welche Stelle (König oder G. G.) die Regelung treffen sollte, dem König überlassen blieb, so wird es durch die Reform von 1925 notwendig, jedesmal ausdrücklich die zur Regelung befugte Stelle zu bezeichnen: Hinsichtlich der inneren Angelegenheiten von Indien ist diese regelmäßig der G. G. mit dem V. R., zusammen wohl auch »ordonnantiewetgever« genannt; die gewöhnliche Form der Regelung ist mithin jetzt die Ordonnanz.

Der Ausdruck »algemeene verordening« kommt denn auch verhältnismäßig wenig mehr vor <sup>11)</sup>.

Nächst dem »ordonnantiewetgever« und über diesem steht der Reichsgesetzgeber, der jeden Gegenstand durch Gesetz regeln kann, wenn er das Bedürfnis nach einer solchen Regelung für vorliegend erachtet.

Man kann diese beiden Stellen die »ordentlichen allgemeinen Gesetzgeber« nennen im Gegensatz zu dem König und dem G. G., die Regelungen nur aufstellen können, wenn sie dazu durch besondere gesetzliche Bestimmungen oder (was den G. G. anlangt) durch »algemeene maatregelen« oder Ordonnanzen ermächtigt sind.

Die praktische Folge der Änderungen von 1922—1925 war vor allem eine starke Verminderung der Zahl der Angelegenheiten, die durch

<sup>11)</sup> Beispiele finden sich in Art. 21 S. R., der dem G. G. die Sorge für die Durchführung der »algemeene verordeningen« überträgt, in Art. 33, 95, 135 usw.

die Krone geregelt wurden oder geregelt werden konnten. Die Zahl der Gesetze war stets gering und wird es auch bleiben. Die Anzahl königlicher Verordnungen dagegen, die früher ziemlich groß war, wird in der Folge äußerst gering sein. Durch die »staatsregeling« von 1925 ist der »ordonnantiewetgever« für befugt erklärt, bestehende von dem Reichsgesetzgeber oder der Krone herrührende Bestimmungen, vorbehaltlich weniger Ausnahmen, zu ändern oder aufzuheben. So geschah früher die Regelung des bürgerlichen, des Straf- und Prozeßrechts größtenteils durch allgemeine maatregel; jetzt steht dieses ganze Feld dem ordonantiewetgever offen, wenn schon auch dieser an die Vorschrift gebunden bleibt, daß für Europäer im allgemeinen die niederländische Gesetzgebung maßgebend ist, während für andere Bevölkerungsgruppen, es sei denn, daß das Allgemeinwohl oder ihre eigenen Interessen etwas anderes erheischen, das einheimische Recht anerkannt werden muß. Weitaus die meisten allgemeinverbindlichen Regelungen, die in dem »Staatsblad van Neederlandsch Indië« veröffentlicht werden, haben heutzutage die Form von Ordonnanzen; die durch den G. G. nach (nicht bindender) gutachtlicher Äußerung des Rats von Indien erlassenen Regierungsverordnungen betreffen nur Details, deren Regelung ihm meist gleichfalls durch Ordonanz anheimgestellt oder aufgetragen ist. Indessen läßt die neue S. R. hierfür ein erhebliches Maß an Bewegungsfreiheit, so daß die Praxis den Tätigkeitsbereich der verschiedenen gesetzgebenden Instanzen jeweils vergrößern oder einschränken kann.

Wenn man in engem Rahmen eine Übersicht über die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse in der zentralen Sphäre des indischen Staatslebens geben will, nimmt man am besten die Funktionen des G. G. zum Ausgangspunkt, da er in größerem Maße als irgendwelche anderen Behörden bei allen Regierungsakten hinsichtlich Niederländisch-Indiens beteiligt ist.

Zunächst muß allerdings die Bedeutung dieser zentralen Sphäre durch eine kurze Aufzählung der Gemeinschaften angedeutet werden, denen auf einem beschränkten Grundgebiet gleichfalls eine eigene allgemeine Machtsphäre zukommt. Zum Teil sind dies mehr oder minder einheimische, durch die niederländische Staatsgewalt rechtlich oder tatsächlich anerkannte Organismen wie Dorf oder Gaugemeinden, die autonomen Regentschaften auf Java, die unabhängigen Landschaften unter Fürsten oder Häuptlingen — zum anderen Teil sind es die durch die niederländische Regierung geschaffenen und nach westlicher Art organisierten Körperschaften wie die Provinzen von Java, die Stadtgemeinden und andere lokale Instanzen.

Ein Gesetz von 1922 (das sogen. Gesetz über die Verwaltungsreform) hat das R. R. durch einige, später in die S. R. übergegangene Artikel ergänzt, die u. a. den Zweck haben, eine systematischere Ordnung

dieser selbständigen Gebietsteile vorzubereiten. Danach wird Niederländisch-Indien als in zwei Arten größerer Gebiete geteilt angesehen. Die entwickelteren tragen den Namen Provinzen und haben eine Vertretung in einem provinziellen Rat für Regelung und Verwaltung des Provinzialhaushalts und ein kleines Verwaltungskollegium, das dieser Rat aus seiner Mitte wählt; Rat und Kollegium haben als Vorsitzenden den Gouverneur, der gleichzeitig mit der Verwaltung alles dessen, was nicht zum Provinzialhaushalt gehört, beauftragt ist. Die zweite Art von Gebieten, bei der die Umstände die Einführung dieser Organisation noch nicht zulassen, wird amtlich durch einen Gouverneur verwaltet, dem ein begutachtender Rat zur Seite gestellt werden kann.

Wenn möglich, werden Teile von Provinzen zu selbständigen Gemeinschaften anerkannt und »raden« eingesetzt zur Regelung und Verwaltung ihres Haushalts.

Mit der Durchführung dieses Gesetzes von 1922 hat man in Java und Madoera <sup>12)</sup>, wo — abgesehen von dem Gebiet der vier einheimischen, selbständigen Landschaften (den sogen. Fürstenländern), welche in zwei Gouvernements eingeteilt sind — drei Provinzen gebildet wurden, die ihrerseits in Stadtgemeinden und selbständige Regenttschaften untergeteilt sind. Die Bildung einer oder mehrerer Provinzen auf Sumatra ist in Vorbereitung.

Ob die Durchführung dieser Reform in der Tat, wie beabsichtigt, zu einer viel intensiveren Dezentralisierung führen wird als das Gesetz von 1903, ist in der Praxis noch nicht festzustellen. Die Methode, nach und nach bestimmte Angelegenheiten aus der zentralen Sphäre in die provinzielle und lokale überzuführen, wirkt sich nicht schnell aus, und es wird denn auch von einigen Seiten stark darauf gedrungen, den neuen Organismen im Prinzip die Regierungsaufgaben vollständig anzuvertrauen, wobei der zentralen Obrigkeit nur besonders aufzuführende Befugnisse, welche ihr zustehen müssen, vorzubehalten seien. Bei diesem Gedankengang würde die neue Organisation, wo eben möglich, auf einheimischen noch bestehenden oder zu neuem Leben zu erweckenden Einrichtungen beruhen, wobei das selbständige Fürstentum als der am meisten entwickelte Typ betrachtet werden muß. Auf den Streit um dieses große Problem — wodurch bereits die Bildung einer einzigen die ganze Insel Sumatra umfassenden Provinz oder Unterkolonie auf die Tagesordnung gebracht wird — braucht hier nicht eingegangen zu werden. Für den Augenblick ist nur festzustellen, daß trotz der begonnenen Durchführung des Gesetzes von 1922 und trotz der wichtigen Stellung, die auch die alten einheimischen Einrichtungen

<sup>12)</sup> Nach den vorläufigen Ziffern einer Volkszählung von 1930 umfaßten diese beiden Inseln 42 Millionen Einwohner, ganz Niederländisch-Indien 60 Millionen.

der Dörfer und Landschaften im Staatsleben einnehmen, die Tätigkeit der zentralen Instanzen sich sehr intensiv und weithin fühlbar machte.

Darum bietet die Stellung des Gouverneurs in der Staatsverwaltung den besten Ausgangspunkt für eine allgemeine Betrachtung.

Nach Artikel 60 der Verfassung übt der G. G. »in naam des Konings« das »algemeen bestuur« von Niederländisch-Indien aus. Art. 1 der S. R. fügt hinzu, daß dies unter Beachtung der »Anweisungen« des Königs und unter Verantwortlichkeit gegenüber diesem zu geschehen hat.

Über die Bedeutung des Ausdrucks der Verfassung »in naam des Konings« gehen die Meinungen sehr auseinander: eine feierliche, aber nichtssagende Phrase nach den einen (auch der Richter spricht Recht »im Namen des Königs«, hat aber dabei nicht nach des Königs Ansichten zu verfahren), Ausdruck eines Grundsatzes, der für das ganze Verhältnis kennzeichnend ist, nach den anderen.

Die Aufnahme der Worte »vorbehaltlich der Anweisungen des Königs« in Art. 1 des S. R. hat diesem Streit seine praktische Bedeutung genommen; denn damit wird außer Zweifel gestellt, daß der König (der hier wie stets in Übereinstimmung mit dem Minister handelt) befugt ist, dem G. G. »Anweisungen« (ein höfliches Wort für »Befehle«) zu geben, denen dieser Folge zu leisten verpflichtet ist. Die Einfügung dieser, in dem Regierungsentwurf zur S. R. nicht enthaltenen Bestimmung erfolgte durch die 2. Kammer, gegen den Willen derer, die die Stellung des G. G. (auch im Interesse der Entwicklung der Selbständigkeit von Niederländisch-Indien als Ganzen) möglichst unabhängig von dem Kolonialminister gestalten wollten; da die Verfassung, die vor 1922 in den Artikeln über die Kolonien den G. G. nicht erwähnt hatte, den Träger dieses Amtes nun ausdrücklich als mit der allgemeinen Verwaltung beauftragt bezeichnet und dem König nur bestimmte, besonders aufzuführende Befugnisse vorbehält, hielten sie es sogar für unzulässig, dem letzteren eine allgemeine Befugnis zum Erteilen von Befehlen zuzuerkennen<sup>13)</sup>.

Formell lag eigentlich kaum Anlaß vor, die Frage zu stellen; kann ja doch die Krone den G. G. jederzeit seines Amtes entsetzen und ist doch der Minister dem Parlament gegenüber für die Ausübung oder Nichtausübung dieser Befugnis verantwortlich. Es liegt darum

<sup>13)</sup> Fünf niederländische Gelehrte, die einen (mehr oder weniger sich an den Entwurf der Abänderungskommission anschließenden) »Versuch« einer »staatsregeling« veröffentlichten, gaben darin, in Übereinstimmung mit dieser Auffassung, eine Aufzählung der Angelegenheiten (u. a. Beziehungen zu den einheimischen Landschaften, Heeresverfassung, Konzessionen und Übereinkommen von internationaler Bedeutung betreffend Land- und Bergbau), in denen die Krone Befehle sollte erteilen können. Auch die Verantwortlichkeit des G. G. gegenüber der Krone sollte sich auf diese Angelegenheiten beschränken.

klar auf der Hand, daß der Minister, wenn er eine bestimmte Handlung des G. G. nicht decken zu können glaubt, ihn zeitig von dieser seiner Auffassung in Kenntnis setzt, um einem Konflikt zuvorzukommen und, wenn nötig, durch eingehendere Überlegung mit ihm zu einer Einigung zu gelangen. Gesetzlicher Regelung bedurfte weder das eine noch das andere; der nahe Kontakt zwischen Minister und G. G. bietet eine Gewähr dafür, daß solche Konflikte nicht leicht unvorhergesehen entstehen können. Die der Krone vorbehaltene, im Prinzip repressive Aufsicht, die sich nötigenfalls in der Amtsenthebung äußert, muß sich unvermeidlich auch in diesem präventiven Sinn auswirken.

Einige Auslassungen des Ministers, der für das Gesetz eintrat, legten indessen den Nachdruck so sehr auf den seiner Meinung nach rein repressiven Charakter dieser Aufsicht, daß dadurch bei denen Beunruhigung entstand, die im Hinblick auf die Ereignisse von 1918 ein allzu selbständiges Auftreten des G. G. fürchteten, wodurch auch die Generalstaaten, die ihren Einfluß nur durch Vermittlung des Ministers ausüben könnten, tatsächlich aller Herrschaft über Indien beraubt werden würden. Deshalb die Änderung, die die »Anweisungen« in das Gesetz brachte.

Die Gegner machten geltend, daß hierdurch eigentlich eines der Hauptprinzipien der Verfassungsänderung, die Schaffung einer eigenen Machtsphäre für Indien und den G. G., beiseite gesetzt werde; es könne nun alles beim Alten bleiben, d. h. der Minister werde aus eigenem Antrieb oder auf Veranlassung seiner Beamten sich mit allerhand Details der indischen Regierungsführung beschäftigen, zum Schaden auch einer wachsenden Bedeutung des Volksrats, der ja doch, um sich zur Geltung zu bringen, mit einem G. G. zu tun haben müsse, der selbst die nötige Macht besitze und nicht in mannigfacher Hinsicht an »Anweisungen« von Übersee gebunden sei.

Diese Auffassung war zweifellos unrichtig. Das Verhältnis zwischen Minister und G. G. trägt einen ganz besonderen Charakter, bei dem sich mancherlei Faktoren politischer und persönlicher Art neben den rein staatsrechtlichen geltend machen. Beide müssen ihre gegenseitige Stellung achten: jeder muß den Schwierigkeiten und der Verantwortlichkeit des anderen Rechnung tragen. Der Minister darf den G. G. nicht ohne dringende Notwendigkeit in seinem Verkehr mit dem Volksrat behindern; andererseits muß der G. G. das Verhältnis zwischen dem Kolonialminister, seinen Amtsgenossen und den Generalstaaten berücksichtigen. Sollte einer von beiden den äußersten Gebrauch von den formellen Befugnissen machen wollen, die ihm nach dem Wortlaut des Gesetzes zustehen, dann wird bald ein Konflikt entstehen, der nur durch den Abgang des einen von beiden beizulegen sein dürfte.

Dies alles war auch früher so und ist durch die Schaffung des in

öffentlicher Sitzung tagenden Volksrats nur zutreffender geworden. Daß man unter der alten Regelung ernsthafte Konflikte stets hat vermeiden können, gibt allen Grund zu der Erwartung, daß solche Konflikte auch in der Zukunft nicht leicht vorkommen werden. Dies ist umsomehr der Fall, als die ganze Annahme, worauf der Kampf gegen allzu große Befugnisse des Ministers beruht, daß nämlich dieser gewöhnt gewesen sei, sich unnötig in die Details der indischen Regierungsführung zu mischen, unrichtig ist. In der Praxis beschränkte sich die Einmischung des Ministers in Details bereits seit langem auf die Punkte, denen die Kammer oder einige ihrer Mitglieder besonderes Interesse entgegenbrachten. Nach jeder Etatdebatte gingen einige Dutzend Briefe nach Indien über solche, häufig äußerst belanglose Dinge, worüber auf Veranlassung interessierter Kreise ein Kammermitglied sich geäußert hatte. Jetzt wird man sich dafür natürlich lieber an ein Mitglied des Volksrats wenden. Aus eigenem Antrieb beschäftigte sich der Minister seit langem nur mit grundsätzlichen Fragen oder solchen von außergewöhnlichem Interesse. Bei dem Abstecken der Grenzen sind zweifellos Fehler gemacht worden, aber man kann sicher nicht sagen, daß diese allein im Sinne von zu ausgedehnter Betätigung geschehen seien.

Die Einführung der Verpflichtung zur Beachtung der königlichen Anweisungen in Art. I S. R. ist technisch nicht in der richtigen Weise erfolgt, indem sie in dem ersten Absatz, der von dem »algemeen bestuur« (die die Gesetzgebung nicht einschließt) handelt, steht statt im zweiten Absatz, wo die Rede ist von der Ausübung »des Amtes« des G. G., welcher Ausdruck alle seine Funktionen umfaßt. Demzufolge hat der Zusatz eigentlich nicht die normsetzende Funktion des G. G. im Auge. Praktisch ist dies indessen nicht von Belang, da der Erlaß von Anweisungen, wie bereits auseinandergesetzt, in dem allgemeinen Verhältnis zwischen Krone und G. G. seinen Ursprung hat und die ausdrückliche Erwähnung nur Bedeutung hat als Rückwirkung von Äußerungen bei den Verhandlungen im Parlament, die eine unrichtige Auffassung dieses Verhältnisses zu verraten schienen.

Durch die allgemeine Verantwortlichkeit des G. G. gegenüber dem König in Verbindung mit der konstitutionellen Verantwortlichkeit des Kolonialministers gegenüber den Generalstaaten ist das formelle Rechtsverhältnis zwischen dem G. G. und den in Niederland befindlichen Stellen festgestellt. Die Funktionen dieser Kräfte bei der Herrschaft über Indien erfordern nunmehr eine nähere eingehende Behandlung.

Der Reichsgesetzgeber, der alle Angelegenheiten regeln kann, für die nach seinem Dafürhalten ein Bedürfnis zu solcher Regelung besteht, muß zufolge der Verfassung die »staatsinrichtung« regeln <sup>14)</sup>. Die

<sup>14)</sup> Die besonderen Gegenstände, die durch die Verfassung der Gesetzgebung zur Regelung zugewiesen sind (die dem König vorzubehaltenden Verwaltungsbefugnisse,



S. R. behält der Regelung durch das Gesetz außerdem vor die Tarife für Ein- und Ausfuhrzölle und die Tätigkeit einer indischen Notenbank und hält vier der bestehenden Gesetze aufrecht: das Komptabilitätsgesetz (1864), das Münzgesetz (1912), das Berggesetz (1899) und schließlich das Gesetz über die Bank von Java (1922). Alle diese Gegenstände sind mithin der Regelung (oder der Änderung der bestehenden Regelung) im Wege der Ordonnanz entzogen.

Neben der Mitwirkung bei dem Erlaß von Regelungen besteht die Aufgabe der Generalstaaten in der Mitwirkung bei besonders wichtigen Verwaltungsakten, für welche Gesetzesform vorgeschrieben oder doch gebräuchlich ist, und in einer Kritik und Kontrolle der Regierungsführung in Indien. Abgesehen von den Fällen, in denen zu diesem letzteren Zweck von dem Interpellationsrecht Gebrauch gemacht wird, geschieht das eine wie das andere stets gelegentlich der Behandlung des Entwurfes eines Gesetzes, das keine Normsetzung enthält, also eines Gesetzes im bloß formellen Sinn. Der wesentlichste Anlaß zur Besprechung der Regierungsführung ist die Beratung des Gesetzentwurfes betr. Genehmigung des (durch den G. G. unter Zustimmung des Volksrats festgestellten) Budgets für Indien. Gelegentlich dieser Debatten äußern sich die Kammern häufig durch Resolutionen. Andere derartige Verwaltungsangelegenheiten sind: Feststellung des Abschlusses der Jahresabrechnung, der Abschluß von Anleihen, die Annullierung von Ordonnanzen, die mit dem Gesetz oder dem allgemeinen Interesse im Widerspruch stehen, die Ermächtigung zum Abschluß wichtiger Verträge namens Niederländisch-Indiens (z. B. mit regelmäßigen Schifffahrtslinien nach oder im Archipel). Dies alles erfolgt in Gesetzesform.

Die Änderungen von 1922 und 1925 haben in dieser Hinsicht keine Veränderung in den Befugnissen des Parlaments herbeigeführt; jedoch hat die Tätigkeit des V. R., wo die Kritik ausführlicher und mit genauerer Kenntnis der Einzelheiten verbunden ist, diese aus den Kammerdebatten größtenteils verschwinden lassen.

Ehe ein Gesetzentwurf, der ausschließlich oder vorwiegend Niederländisch-Indien betrifft in den Generalstaaten zur Behandlung gelangt, muß er dem Volksrat zur Begutachtung vorgelegt werden, es sei denn, daß die Zeit dies, beispielsweise bei Anleihen, nicht zuläßt oder die Ansicht des V. R. bereits bekannt ist.

Auf die Zusammensetzung der Generalstaaten haben die Bewohner der Kolonien keinen Einfluß. Zwar können alle niederländischen Untertanen das Wahlrecht für die Zweite Kammer und für die Provinzialstaaten (die die Erste Kammer wählen) ausüben, aber dazu müssen sie zugleich Bewohner des Reiches sein, so daß dies Recht insoweit ohne

die Art und Weise, in der der G. G. die allgemeine Verwaltung ausübt, die Beratung der Gesetzentwürfe durch die Volksvertretung usw.) gehören alle zur »staatsinrichtung«.



praktische Bedeutung ist. Wohl aber kann dies bezüglich des passiven Wahlrechts der Fall sein, das allen niederländischen Untertanen zusteht.

Mit der Demokratisierung des Wahlrechts sind die früher in die beiden Kammern häufig gewählten Sachverständigen für indische Angelegenheiten seltener geworden, und des öfteren hat man nach Mitteln gesucht, um die Belange der überseeischen Gebiete in den Generalstaaten besser zu ihrem Recht kommen zu lassen: direkte Vertretung durch in den Kolonien gewählte Kammermitglieder, — Zulassung ständiger oder für bestimmte Angelegenheiten beauftragter Delegierter der Repräsentanten-Kollegien — eine neben dem Kolonialminister stehende Körperschaft von Personen mit kolonialer Erfahrung. Indessen hat keine dieser Lösungen erhebliche Unterstützung gefunden; die Schaffung des Volksrats und die schnelle Ausdehnung seiner Befugnisse haben das Bedürfnis nach Vertretung in der Kammer in den Augen vieler verringert. Möglicherweise wird man später erkennen, daß auch die nach der Neuordnung dem Reichsgesetzgeber zukommenden Funktionen ohne Beratung in einem Kreise von Fachleuten nicht mit Nutzen ausgeübt werden können.

Über das allgemeine Verhältnis des Königs zu dem G. G. ist das Notwendige bereits ausgeführt. Hinsichtlich der Normsetzung und alles dessen, was außerdem in Form eines Gesetzes geschehen muß, hat der König als Teil des »Rijkswetgever« seine frühere Stellung behalten; als selbständiger Gesetzgeber und Haupt der Regierung ist er hinsichtlich der inneren Angelegenheiten von Indien <sup>15)</sup> auf die Angelegenheiten und Fälle, die ihm ausdrücklich zur Regelung zugewiesen sind, beschränkt: Ausführung von Verträgen, Verteidigung, Erteilung von Schiffsbriefen, die das Recht verleihen, die niederländische Flagge auf Seeschiffen zu führen, Zulassung, Niederlassung und Auslieferung, Entscheidung bei Konflikten zwischen G. G. und V. R. über eine durch den ersteren in Vorschlag gebrachte Ordonnanz.

Auch über die Entwürfe dieser durch den König zu erlassenden Verordnungen wird der V. R. zuvor gehört. Sie brauchen die Materie nicht erschöpfend zu regeln, sondern können den Erlaß von Ausführungsvorschriften einer Ordonnanz überlassen.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, in wie weit die in Indien selbst vorhandenen Behörden durch die Befugnisse von Reichsgesetzgeber und Krone in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt sind, die übrigen im allgemeinen nur für die inneren Angelegenheiten Indiens besteht.

<sup>15)</sup> Für andere Angelegenheiten gilt diese Beschränkung nicht; diesbezügliche allgemeine Maßregeln werden als auf Art. 55 der Verfassung beruhend angesehen, der den König dazu ermächtigt und zwar ohne eine andere Beschränkung als die, daß Strafbestimmungen nur durch Gesetz ergehen können.

Was unter diesem Ausdruck zu verstehen ist, ist nicht in einem Gesetzestext umschrieben; die Regierung erklärte gelegentlich der Verhandlungen über das S. R., sie halte eine solche Definition für unnötig und sogar unmöglich. Der »ordonnantie-wetgever« hat selbst zu beurteilen, ob eine Angelegenheit unter den Begriff »innere Angelegenheiten« und damit in seine Verordnungs-kompetenz fällt. Bejaht er diese Frage und kann der König sich dieser Ansicht nicht anschließen, so daß er die Ordonnanz als zu Unrecht ergangen ansieht, dann kann er sie vorläufig außer Kraft setzen und einen Gesetzentwurf auf Annullierung einbringen.

Auch andere als innere Angelegenheiten können durch Ordonnanz geregelt werden, jedoch nur kraft eines besonderen Auftrages durch Gesetz oder »algemeen maatregel van bestuur«.

Für die Verhältnisse in Indien selbst gehen wir wiederum aus von der zentralen Gestalt, dem G. G., im indischen amtlichen Stil auch »Landvoogd« genannt. Auch wo von »Indische Regeering« die Rede ist, ist der G. G. als solcher gemeint.

Zunächst ein Wort über die persönliche Stellung dieses Beamten.

Der G. G. wird auf Vorschlag des Kolonialministers mit Zustimmung des Ministerrats durch die Königin für unbestimmte Zeit ernannt. Nach fester Tradition beantragt er nach fünf Jahren seinen Abschied; wenn besondere Umstände es notwendig machen (so z. B. kurz nach dem Ausbruch des Weltkrieges) wird die Amtsdauer auf Anregung der Regierung etwas verlängert.

Es ist nicht üblich, den G. G. ausschließlich aus den politischen Parteigenossen der gerade am Ruder befindlichen Regierung auszuwählen. Mit Recht hat man sich eine solche Beschränkung bei einer so wichtigen Wahl nicht auferlegen wollen. Andererseits wird auch nicht erwartet, daß der G. G. um seinen Abschied einkommt, wenn die Regierung, die ihn ernannte, durch eine von anderer Richtung ersetzt wird. Es kostet mitunter wohl einige Mühe und Selbstbeschränkung auf beiden Seiten, um zu einer guten Zusammenarbeit zu gelangen; aber bisher ist dies doch stets möglich gewesen.

Der amtliche Apparat, der dem G. G. zur Seite steht, ist umfangreich und in den letzten Jahrzehnten besonders stark differenziert.

Für täglichen Rat und Hilfe verfügt er über einen Generalsekretär, mehrere Gouvernementssekretäre und ein Büro, die »Algemeene Sekretarie«.

Das höchste Amtskollegium, der Rat von Niederländisch-Indien, besteht jetzt aus dem Vizepräsidenten und sechs Mitgliedern. Die Erhöhung der Mitgliederzahl von vier auf sechs erfolgte durch ein Gesetz von 1929 zu dem Zwecke, die Ernennung von zwei einheimischen Mitgliedern zu ermöglichen, ohne die Zahl der nach dem bestehenden Brauch ernannten Mitglieder zu verringern. Dieser Brauch brachte

es mit sich, daß in dem Rat stets ein Jurist und zwei aus dem »Binnenlandsch bestuur« stammende obere Beamte (einer mit Erfahrung in Java, der andere mit Erfahrung in den anderen Außenbesitzungen) Sitz hatten. Hinsichtlich der zwei anderen Sitze blieb die Wahl frei; mit wenigen Ausnahmen gehörten die Ernannten zu den Beamten mit langjähriger indischer Erfahrung. Die beiden für Inländer bestimmten Sitze sind am 1. Januar 1930 zum ersten Mal besetzt worden und zwar beide mit ehemaligen Regenten von Java, die gleichzeitig Mitglieder des V. R. waren.

Die Aufgabe des Rats von Indien ist, seit die neue S. R. den Volksrat als die Körperschaft bestimmte, die mit dem G. G. zusammen den Inhalt der Ordonnanzen festzusetzen hat, — also seit dem 16. Mai 1927 — beinahe vollständig beratender Art. Der G. G. kann über jede Angelegenheit ein Gutachten des Rats einholen und ist in einer Reihe im Gesetz aufgezählter wichtiger Angelegenheiten dazu verpflichtet. Diese betreffen sowohl Normsetzung (Entwürfe von Ordonnanzen, Erlaß von Regierungsverordnungen) als auch Verwaltung. Das Gutachten bindet ihn im allgemeinen in keiner Weise. Eine bestimmte Anzahl von Entscheidungen kann der G. G. indessen nur mit Zustimmung des Rats treffen; darunter fällt die Beschränkung der Bewegungsfreiheit bestimmter Personen (Verbot des Aufenthalts in Indien oder einem Teil desselben oder Internierung an einem bestimmten Orte in Indien) wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung — eine Maßregel der »hooge politie« — sowie die Anwendbarkeit der für Europäer geltenden Gesetzgebung auf derselben nicht unterworfenen Personen, mit einem früher gebrauchten Ausdruck auch wohl noch als »Gleichstellung mit Europäern« bezeichnet.

Ist Übereinstimmung nicht zu erreichen, dann kann der G. G. die Entscheidung der Krone anrufen; wenn er jedoch der Auffassung ist, daß gewichtige allgemeine Belange eine sofortige Entscheidung erheischen, kann er diese treffen ohne den königlichen Entscheid abzuwarten.

Die einzelnen Zweige des öffentlichen Dienstes stehen unter der Leitung der Chefs der z. Z. neun Departements der allgemeinen Verwaltung. Das Kriegsdepartement steht unter Leitung des »commandant van het leger«, das der Marine unter dem »commandant der zeemacht«, die Chefs der übrigen Departements führen den Titel »directeur«.

Die Einrichtung des V. R., in dessen Versammlungen sie im Namen des G. G. auftreten müssen, hat der Stellung der Departementschefs eine noch größere Bedeutung gegeben, als sie sie bereits vorher besaßen. Es liegt denn auch auf der Hand, daß das Verhältnis zwischen G. G., Rat von Indien und Departementschefs bei der Änderung von 1925 einen wichtigen Gegenstand der Beratungen bildete. Es erhob sich nament-

lich die Frage, ob das Verhältnis etwa im Sinn der Vorschläge der Änderungskommission und nach englisch-indischem Vorbild in dem Sinn geändert werden solle, daß die indische Regierung, wie es bis 1836 der Fall gewesen war, einem Kollegium übertragen würde, das aus dem Rat von Indien mit dem G. G. als Vorsitzenden und den Departementschefs als Beisitzern bestände. Ungeachtet einigen Drängens von Seiten der Zweiten Kammer hielt die niederländische Regierung doch an dem bestehenden System fest, wonach der G. G. allein beschließt (so daß er mit Recht als »de Indische Regeering« bezeichnet wird) und alle anderen, Rat und Departementschefs, nur beratende Funktionen haben, es sei denn, daß den letzteren Entscheidungsbefugnis beigelegt oder delegiert ist, was natürlich in sehr reichlichem Maße geschehen ist hinsichtlich alles dessen, was die Ausführung der Gesetze und die Führung der täglichen Geschäfte betrifft.

Mehr oder weniger in Anerkennung der neuen Bedeutung ihres Amtes ist mittlerweile den Departementschefs Zutritt zu den Versammlungen des Rats bei Verhandlung ihrer Vorlagen gewährleistet.

Es kommt mir zweifelhaft vor, ob die autokratische Stellung des G. G. auf die Dauer durchgeführt werden kann und muß, wenn man auch stets Sicherheiten für Einheit und Stärke in der allgemeinen Leitung wird beibehalten müssen.

Neben dem G. G. steht für die Gesetzgebung durch Ordonnanzen, für bestimmte Verwaltungsakte in Form von Ordonnanzen, für Gutachten und Kritik der Volksrat. Zusammensetzung und Tätigkeitsbereich dieses Kollegiums standen bei den jüngsten Reformen im Mittelpunkt des Interesses und werden auch bei der weiteren Entwicklung der zentralen Einrichtungen von höchster Bedeutung bleiben.

Die wichtigste aller 1925 vorgenommenen Änderungen, die Verleihung des Rechts zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung an den V. R., war in der Tat eine Reform von höchster Bedeutung. Daß sie nicht allgemein als solche anerkannt wurde, war eine Folge einerseits des Fehlens einer ernsthaften Opposition gegen diese Reform, andererseits des Widerstandes, den der Gesetzentwurf als Ganzes aus verschiedenen, zum Teil außerhalb der indischen Fragen stehenden Gründen erfuhr und wobei seine Gegner die übliche Taktik verfolgten, die vorgeschlagenen Reformen als unbedeutend oder jedenfalls nicht den durch die Verfassungsänderung geweckten Erwartungen entsprechend hinzustellen.

Nach der Neuregelung, die am 16. Mai 1927 vollständig in Kraft trat, besteht der Volksrat aus einem Vorsitzenden und sechzig Mitgliedern. Die Zusammensetzung des Rats, insbesondere die Verteilung der Sitze unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, bereits bei der parlamentarischen Behandlung der »staatsregelung« Gegenstand lebhaften Streites und später von neuem zur Debatte gestellt durch einen

Antrag auf Änderung der Verteilung der Sitze, soll noch näher erörtert werden.

Der V. R. übt seine Funktionen teils in pleno, teils mittels einer kleinen Körperschaft aus, »College van gedelegeerden« (C. v. G.) genannt, das aus dem Vorsitzenden und zwanzig durch den V. R. selbst gewählten Mitgliedern besteht. Diese Einrichtung ist ins Leben gerufen, weil die regelmäßige Teilnahme an der Gesetzgebungsarbeit den Volksratsmitgliedern zu viel Zeit kosten würde; ein kleineres Kollegium, dessen Mitglieder eine feste Besoldung erhalten und somit ihre ganze Zeit dieser Tätigkeit widmen können, soll die Aufgabe des V. R. hinsichtlich alles dessen, was die Gesetzgebung (Erlaß von Ordonnanzen) betrifft, übernehmen. Dem Plenum des V. R. ist alles vorbehalten, was Finanzfragen anlangt (Budget, Abrechnung, Anleihen) neben der Erstattung von Gutachten über die Entwürfe von Gesetzen und königlichen Verordnungen.

Das Recht, Anfragen an den G. G. zu stellen und sich mit Gesuchen an den König, die Generalstaaten und den G. G. zu wenden (das sogen. Petitionsrecht) steht gleichfalls dem Plenum des V. R. zu, kann jedoch, wenn dieser nicht versammelt ist, auch durch das C. v. G. ausgeübt werden.

Um zu verhüten, daß der V. R. als solcher von der Verhandlung wichtiger Angelegenheiten ausgeschlossen wird, ist ferner bestimmt, daß er sich die Behandlung eines Ordonnanzentwurfs vorbehalten kann; in diesem Fall ist das C. v. G. nicht befugt, den Entwurf zu verabschieden, er sei denn (nach der Meinung des G. G.) so dringender Art, daß nicht auf den Zusammentritt des gesamten Rats gewartet werden kann.

In den seit der Einführung der S. R. vergangenen Jahren ist bereits deutlich geworden, daß der mit der Schaffung des »College van Gedelegeerden« beabsichtigte Zweck nicht erreicht ist und dieses Kollegium keine Bedeutung bekommen hat. Der V. R. hat nämlich die Gewohnheit angenommen, sich die Behandlung aller Entwürfe von einigem Interesse vorzubehalten, so daß das C. v. G. nur belanglose Sachen zur Erledigung erhält. Tritt hier keine Änderung ein, dann wird diese Schöpfung vermutlich früher oder später wieder verschwinden. Die Lösung der Schwierigkeit, daß der V. R. nicht wie europäische Parlamente beinahe ununterbrochen versammelt bleiben kann (bereits die großen Entfernungen im Archipel verhindern dies, und überdies ist es besser, die Bildung einer Klasse von Berufspolitikern nicht allzusehr zu befördern) wird dann möglicherweise in einer erheblichen Einschränkung von Zahl und Umfang der Ordonnanzen, in einer erweiterten Ermächtigung zur Regelung von Details durch Regierungsverordnungen und in der Zuerkennung der Befugnis an den Generalgouverneur, in

dringenden Fällen selbständig provisorische Regelungen mit der Wirkung von Ordonnanz zu erlassen, gefunden werden.

Das Verfahren im V. R. (und mutatis mutandis das in der C. v. G.) entspricht ganz dem in einem Parlament üblichen.

Der G. G. sendet den Entwurf einer von ihm für wünschenswert gehaltenen Ordonnanz an den V. R., der (wenn der G. G. es für notwendig hält, innerhalb eines durch ihn gesetzten Termins) beschließt, ob er sich mit dem Entwurf, mit oder ohne Änderung, einverstanden erklärt.

Da beide Faktoren, G. G. und V. R., gänzlich unabhängig voneinander sind, können Konflikte über einen Ordonnanzentwurf nicht durch die in parlamentarisch regierten Ländern gebräuchlichen Mittel gelöst werden. Dafür mußte also besonders Vorsorge getroffen werden.

Wenn der V. R. einen ihm durch den G. G. übersandten Ordonnanzentwurf verwirft oder derartig abändert, daß der G. G. gegen den Erlaß des geänderten Entwurfs Bedenken hat, dann kann er nochmalige Verhandlung verlangen; der V. R. trifft dann eine neue Entscheidung<sup>16)</sup>. Ist auch dann keine Übereinstimmung erzielt, dann kann die Regelung durch den König geschehen. Es versteht sich von selbst, daß dieser Weg nur dann einzuschlagen ist, wenn die Regelung unentbehrlich ist; ist dies nicht der Fall, dann kann die Sache einstweilen auf sich beruhen bleiben. Machen dringende Umstände eine unverzügliche Abhilfe notwendig, dann kann der G. G. selbst den Entwurf erlassen; doch kann in diesem Fall der V. R. sich binnen zweier Monate an den König wenden, der dann befugt ist, eine andere Regelung zu treffen.

Die zur Lösung derartiger Konflikte durch den König ergangenen Regelungen können stets durch eine Ordonnanz wieder geändert werden; die früher mangelnde Übereinstimmung zwischen G. G. und V. R. ist dann erreicht, und der normale Weg kann mithin wieder verfolgt werden. Konflikte, die zu einer Berufung an die Krone führen, sind bis jetzt nicht vorgekommen; wohl ist einmal nochmalige Verhandlung eines durch das C. v. G. geänderten Entwurfes verlangt worden. Bei der neuen Verhandlung, welche im Plenum des V. R. stattfand, wurde die Änderung, über die der Konflikt entstanden war, abgelehnt, so daß Übereinstimmung erreicht wurde.

Der V. R. hat auch das Recht der Initiative; ist der G. G. mit einem durch den V. R. angenommenen Entwurf einer Ordonnanz nicht einverstanden, dann wird diese nicht erlassen. Eine Bestimmung für die Lösung einer solchen Meinungsverschiedenheit ist nicht getroffen und

<sup>16)</sup> Wenn hinsichtlich der Ordonnanzentwürfe von »Volksraad« die Rede ist, so ist darunter stets zu verstehen: das C. v. G., wenn der V. R. sich die Behandlung nicht vorbehalten hat, anderenfalls das Plenum des V. R. Ist der erste Beschluß durch das C. v. G. gefaßt, dann kann der V. R. sich die erneute Verhandlung vorbehalten.

war auch überflüssig, da der V. R. sich stets mit Gesuchen an die Krone und die Generalstaaten wenden kann.

Ordonnanzen, die nach der Meinung des Reichsgesetzgebers mit dem Gesetz <sup>17)</sup> oder mit dem allgemeinen Interesse (algemeen belang) in Widerspruch stehen, können durch Gesetz annulliert werden. Der König kann sie vorläufig außer Kraft setzen und muß alsdann innerhalb eines Jahres einen Antrag auf Nichtigkeitserklärung bei den Generalstaaten einbringen. Unter »algemeen belang« ist sowohl das Interesse des Staates als Ganzen wie auch das von Niederländisch-Indien selbst zu verstehen.

Für das Budget und für Anleihen gelten einige besondere Bestimmungen.

Die Feststellung des Budgets verlangt ebenso wie die einer Ordonnanz Übereinstimmung zwischen G. G. und V. R.; doch ist außerdem noch Genehmigung durch Gesetz notwendig. So ist der Anlaß, jedes Jahr den indischen Angelegenheiten eine parlamentarische Besprechung zu widmen, bestehen geblieben. Weigert sich der Gesetzgeber, einen Abschnitt des Budgets (jeder Abschnitt behandelt ein Verwaltungsdepartement) gutzuheißen, dann setzt er diesen Abschnitt selbst fest. Dasselbe geschieht auch mit den Unterabschnitten, über die zwischen G. G. und V. R. keine Übereinstimmung erzielt worden ist. Daher ist, im Gegensatz zu Konflikten über Entwürfe zu Ordonnanzen, die durch den König entschieden werden, die Erledigung von Streitigkeiten über Budgetfragen dem Reichsgesetzgeber übertragen.

Anleihen können auf Grund eines Gesetzes oder einer durch Gesetz gebilligten Entscheidung des G. G., die unter Zustimmung des V. R. ergangen ist, begeben werden. Praktisch hat man bisher die erste Methode befolgt, da Anleihen stets in den Niederlanden abgeschlossen wurden und eine schnelle Entscheidung erfordern; aus diesem letzteren Grunde ist es auch nicht möglich, den V. R. über den Entwurf des Anleihegesetzes zu hören.

Die Zusammensetzung des V. R. war, wie in dem ersten Teil dieses Aufsatzes dargelegt, durch die »Instellingswet« von 1916 nur in einzelnen Punkten geregelt. Die Zahl der Mitglieder muß außer dem Vorsitzenden mindestens 38 betragen; höchstens die Hälfte davon ist durch Ernennung, der Rest ist durch Wahl zu bestimmen. Von den Ernannten muß mindestens ein Viertel, von den Gewählten mindestens die Hälfte der einheimischen Bevölkerung angehören. Die Festsetzung der Zahlen selbst bleibt der Königin überlassen; nach der im Jahre 1921 getroffenen Regelung, die zur Zeit der Verhandlungen über die neue Verfassung noch

<sup>17)</sup> Dieser Ausdruck ist in weitem Sinne aufzufassen, so daß z. B. auch bei Unvereinbarkeit mit einem für Indien geltenden Staatsvertrag Nichtigkeitserklärung wegen »strijd met de wet« ausgesprochen werden kann.

maßgebend war, betrug ihre Gesamtzahl außer dem Vorsitzenden 48, wovon die Hälfte ernannt war; hiervon waren 8 Inländer, 16 Europäer und fremde Asiaten (vreemde oosterlingen). Unter den Gewählten befanden sich 12 Inländer und 12 sonstige Personen. Faktisch verteilten sich die Sitze unter den drei Gruppen folgendermaßen: 20 Inländer, 25 Europäer, 3 Chinesen. Der Entwurf der Staatsregelung enthielt folgende Zahlen: Gesamtzahl — außer dem Vorsitzenden — 60 Mitglieder, davon 30 (20 gewählte und 10 ernannte) Einheimische — mindestens 25 (15 gewählte und 10 ernannte) Niederländer — und höchstens 5 (davon 3 gewählte und 2 ernannte) fremdländische Mitglieder.

Der Entwurf wich nicht nur hinsichtlich der Zahlen von der bestehenden Regelung ab, sondern auch hinsichtlich der Einteilung der Bevölkerung in Gruppen sowie in der Art der Wahl.

Bei der Regelung von 1916 war von der Unterscheidung in Inländer, Europäer und »vreemde oosterlingen« ausgegangen, die von Alters her bestand und aufs engste mit der Notwendigkeit zusammenhing, das bürgerliche Recht jeder Gruppe ihren besonderen Bedürfnissen anzupassen, obwohl die Unterscheidung auch außerhalb dieses Gebiets Bedeutung hatte. Politischen Bedürfnissen konnte diese Scheidung nicht genügen und eine in dieser Hinsicht brauchbare Unterscheidung war auch nicht nötig, solange die Verfassung rein autokratisch war und mithin keine einzelne Gruppe politische Rechte genoß. Bei der Zusammensetzung der lokalen Räte und auch bei der ersten Einrichtung des V. R. hat man sich nichtsdestoweniger an die alte Einteilung, die z. B. alle Europäer (niederländische und sonstige Staatsangehörige) gleich behandelte, gehalten; seitdem drang jedoch die Erkenntnis durch, daß eine mehr mit der politischen Wirklichkeit übereinstimmende Einteilung gefunden werden müsse. Als solche ist anzusehen die in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage in die S. R. übergegangene Unterscheidung, bei der nur die niederländischen Untertanen<sup>18)</sup> berücksichtigt werden, so daß Fremde vom aktiven und passiven Wahlrecht sowie von den Ämtern ausgeschlossen sind<sup>19)</sup>. Die niederländischen Untertanen werden geschieden in:

- a) Niederländer;
- b) einheimische Untertanen, die nicht Niederländer sind;
- c) fremde Untertanen, die nicht Niederländer sind.

Jede dieser Gruppen, die der Kürze halber auch wohl als Niederländer, Einheimische und Fremde (Nederlanders, inheemschen en

<sup>18)</sup> Niederländische Untertanen sind: die Niederländer und diejenigen, die in Niederländisch-Indien, Surinam oder Curaçao von dort wohnhaften Eltern geboren sind.

<sup>19)</sup> Die alte Unterscheidung in Europäer, Inländer und vreemde oosterlingen ist übrigens unangetastet geblieben und gilt somit noch für das bürgerliche Recht, einen Teil des Steuerrechts usw.

uitheemschen) bezeichnet werden, soll eine feste Anzahl Sitze innehaben vorbehaltlich der Möglichkeit, die für Fremde bestimmten Sitze durch Niederländer besetzen zu lassen für den Fall, daß (wie dies von den nationalistischen Chinesen geplant, aber zum Schluß nicht durchgeführt wurde) Erstgenannte ihre Mitwirkung verweigern. Auf diese Weise ist die bestehende Unterscheidung nach Bevölkerungsgruppen, bequemlichkeitshalber gewöhnlich als Einteilung nach Rassemerkmalen bezeichnet, mit einigen Änderungen in der Abgrenzung dieser Gruppen noch in Geltung. Außerdem wurde die Scheidung indessen auch durchgeführt hinsichtlich der Wähler: Wurden früher die durch Wahl zu bestimmenden Mitglieder durch alle Mitglieder der lokalen Räte zusammen gewählt, so sollen jetzt die einheimischen Volksratsmitglieder durch die einheimischen Mitglieder der lokalen Räte gewählt werden, die Niederländer durch die niederländischen und die fremden durch die fremden Mitglieder.

Dieser Punkt berührt eines der wichtigsten Grundprobleme des modernen Kolonialstaatsrechts, nämlich die Frage, ob die Rasseunterscheidung bei den politischen Einrichtungen, insbesondere bei der Zusammensetzung der repräsentativen Körperschaften und bei den Wahlen zu diesen, anerkannt und zur Grundlage genommen werden muß.

Die Frage ist durch die S. R. im bejahenden Sinn beantwortet worden, meines Erachtens zu Recht, da allein so Gesetz und Wirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen waren. Andere Ansichten wurden von der Abänderungskommission und den Verfassern der oben genannten »Proeve« vertreten, die keine Verteilung der Sitze unter die Rassengruppen wollten, und die das Wahlrecht nach anderen Kennzeichen als denen der Rasse gewähren wollten. Die Kommission unterschied drei Gruppen nach dem Maß der Bildung (Beherrschung des Niederländischen in Wort und Schrift, Beherrschung der einheimischen Sprachen in Wort und Schrift, Analphabeten). Die »Proeve« gab eine vorläufige Regelung, nach der die gewählten Mitglieder der lokalen Räte, die Regenten auf Java, die ernannten Mitglieder einiger Räte, bestimmte Vereinigungen und Einrichtungen, wie die Handelskammern, jede eine bestimmte Anzahl Mitglieder wählen sollten. Ein rein individualistisches Wahlrecht (wofür nur Lesen und Schreiben als Bedingung aufgestellt wurde) wurde nur durch eine Minderheit der Änderungskommission befürwortet. Alle anderen Anträge scheinen jedenfalls mehr oder weniger nach einem organischen Prinzip zu suchen.

Die in der S. R. gegebene Lösung tut dies gleichfalls, wobei zu beachten ist, daß unter den jetzt bestehenden Verhältnissen die gesellschaftliche Gruppierung in erster Linie durch den Rassenunterschied beherrscht wird, während andere ethnologische oder ökonomische Unter-

scheidungen sich fast ausschließlich innerhalb der Rassengruppen geltend machen oder mit den Rassenunterscheidungen zusammenfallen.

Wäre dieser Tatsache keine Rechnung getragen worden, dann würde der Kampf um die Wahlurne zu allererst zwischen den Rassengruppen entbrannt sein; so ist dies vermieden: Jede Gruppe wählt eine feste Anzahl Mitglieder und kann, da der Einfluß anderer Gruppen ausgeschlossen ist, wirkliche Repräsentanten entsenden. Unter dem System von 1916 war dies nicht der Fall; die indischen Mitglieder des V. R. verdankten ihre Sitze einem Wählerkorps, das in seiner Mehrheit aus Europäern bestand, was ihrem repräsentativen Charakter Abbruch tun mußte.

Wo sich Rassengegensätze zeigen (was gegenwärtig praktisch in viel geringerem Maße der Fall ist, als gewöhnlich angenommen wird, was aber in Zukunft vielleicht viel mehr der Fall sein wird) können diese in dem V. R. zur Äußerung kommen, der fern vom Wahlkampf zu wählen ist. Dieser letztere bleibt stets Streit schlechtweg; Streit in einer Repräsentativkörperschaft dagegen wird bald zu einer Form der Zusammenarbeit.

In den Generalstaaten war wenig oder gar keine Opposition gegen den Grundsatz der Rassenunterscheidung bei Mitgliedern und Wählern; aber die vorgeschlagenen Zahlen riefen Widerspruch hervor. Die Zuweisung von 30 der 60 Sitze an die einheimische und von nur 25 an die niederländische Gruppe hielten viele für der Stellung widersprechend, die die Niederländer in dem gesamten gesellschaftlichen Leben einnehmen, und so wurden im Wege der Änderung diese Zahlen vertauscht. Wie sich weiter unten ergeben wird, haben die Kammern bereits einige Jahre später (1929) auf Drängen des neu auftretenden G. G. und des Ministers diesen Beschluß wieder aufgegeben.

Die Mitglieder des V. R. werden zum Teil durch Wahl, zum Teil durch Ernennung für vier Jahre bestimmt. Wähler sind für jede Gruppe die zur selben Gruppe gehörenden Mitglieder der lokalen Räte<sup>20)</sup>. Die Wahl geschieht durch Aufstellung von Kandidaten und Abstimmung; wo mehr als ein Mitglied gewählt werden muß, gilt ein Listensystem, wobei durch die Reihenfolge der Namen zu erkennen gegeben werden kann, wer den Vorzug haben soll.

Durch Gesetz von 1929 ist die Möglichkeit eröffnet worden, im Wege

<sup>20)</sup> Unter diesen lokalen »raden« sind nicht zu verstehen die Provinzialräte von West-, Mittel- und Ostjava, sondern die Räte von niedrigerer Ordnung, 76 Regentschaftsräte und 19 Stadtgemeinderäte. Außerhalb Javas sind es 13 Stadtgemeinderäte und 10 Räte mit größerem Gebiet. Die Niederländer wählen zusammen die niederländischen, die Fremden zusammen die fremden V. R. Mitglieder. Für die Wahl der einheimischen V. R. Mitglieder dagegen ist Niederländisch-Indien in 12 Wahlkreise eingeteilt, die ein bis vier Mitglieder wählen.

der Ordonnanz als Wähler für den Volksrat auch Personen zu bestimmen, die Stellungen innehaben, die, was ihre Bedeutung für das Volksleben anlangt, der Mitgliedschaft in den »raden« nicht nachstehen. So soll auch in den Gebieten, wo noch keine lokalen Räte bestehen, eine Teilnahme an der Wahl der V. R. Mitglieder ermöglicht werden.

Die Ernennung von V. R. Mitgliedern ist zu dem Zweck eingeführt, um Interessentengruppen und Ideen, die durch die Wahl keine ordentliche Vertretung gefunden haben, einen oder mehrere Sitze zu verschaffen. Das Ernennungsrecht ist durch den G. G. denn auch niemals gebraucht worden, um eine regierungsfreundliche Partei zu bilden oder zu verstärken. Man kann sogar das Gegenteil sagen. Von Anfang an sind stets die der niederländischen Herrschaft am meisten feindlichen Elemente, wie einheimische radikale Nationalisten und niederländische Sozialdemokraten, nicht durch Wahl, sondern durch Ernennung in den V. R. gebracht worden. Kritik an dieser Praxis wurde kaum laut, außer hinsichtlich der Ernennung von Sozialdemokraten, da deren Richtung in Indien äußerst schwach vertreten ist und man diese Ernennungen daher dem Einfluß, den die sozialdemokratische Partei im niederländischen Parlament ausübt, zuschreibt, eine Erscheinung die sicher nicht mit dem Geist der S. R. vereinbar ist.

Die Ernennung findet nach der Wahl statt, so daß deren Ausgang Rechnung getragen werden kann.

Bei der Errichtung des V. R. wurde die Mitgliedschaft in diesem mit einzelnen Ämtern (Vizepräsident und Mitglied des Rats von Niederländisch-Indien, Departementschef, Vorsitzender oder Mitglied der Allgemeinen Rechenkammer) für unvereinbar erklärt, im übrigen wurde jedoch nichts bestimmt hinsichtlich der Möglichkeit des Auftretens von Beamten als Mitglieder des V. R. Demgemäß haben stets Beamte, sowohl Niederländer wie Einheimische, darin Sitze, sei es als ernannte, sei es als gewählte Mitglieder, innegehabt. Sie genießen dieselbe Rede- und Abstimmungsfreiheit wie gewöhnliche Mitglieder <sup>21)</sup> und machen von dieser Freiheit auch vollen Gebrauch.

Es ist klar, daß dies zu Schwierigkeiten führte. Während die einheimischen Beamten sich gewöhnlich eine gewisse Beschränkung in ihren Äußerungen auferlegten, war dies mit einigen niederländischen nicht der Fall. Ihre Kritik der Regierungsführung war mitunter direkt gegen die niederländische Herrschaft gerichtet und untergrub auch häufig das Vertrauen des Publikums in ihre Unparteilichkeit bei der Ausführung der von ihnen kritisierten Maßnahmen. Überdies bildete

<sup>21)</sup> Die Beamten, die Mitglieder des V. R. sind, haben also eine ganz andere Stellung als die sogenannten »official members« in den gesetzgebenden Körperschaften Britisch-Indiens und den britischen Kolonien, die nicht gegen die Regierungsvorschläge sprechen oder stimmen dürfen.

die (ursprünglich nicht vorgesehene) lange Dauer der Sitzungen ein Hindernis bei der ordnungsmäßigen Ausübung ihrer Funktionen.

Die S. R. trat diesen Schwierigkeiten in etwa entgegen, indem sie bestimmte, daß die Folge eines Zusammentreffens von Mitgliedschaft und besoldetem Amt, soweit nötig, durch Ordonnanz geregelt werden solle. Demzufolge ist bestimmt worden, daß der G. G. die Ämter angeben kann, die nicht zugleich mit der Mitgliedschaft im V. R. wahrgenommen werden können; der Inhaber eines solchen Amtes wird, wenn er die Mitgliedschaft annimmt, seiner Funktionen enthoben, behält indessen alle damit verbundenen Einkünfte.

In Ansehung des College van Gedelegeerden, das mehr Zeit von seinen Mitgliedern fordert als der V. R., ist das Gegenteil bestimmt: Vereinigung mit einem Amt ist ausgeschlossen, es sei denn, daß der G. G. das Amt ausdrücklich als mit der Mitgliedschaft vereinbar erklärt.

Die Schwierigkeiten des (soweit mir bekannt in keiner anderen Kolonie bestehenden) Zustandes, daß Beamte als Mitglieder einer repräsentativen Körperschaft unbeschränkte Kritik an der Regierung üben können, deren Entscheidungen sie ausführen müssen, sind durch diese Regelung zwar in etwa eingeschränkt, jedoch kann die Trübung der dienstlichen Verhältnisse dadurch nicht beseitigt werden.

Übrigens muß anerkannt werden, daß viele Beamte, die V. R. Mitglieder sind, genug Verantwortlichkeitsgefühl an den Tag legen, um Konflikte zwischen ihren beiden Funktionen möglichst zu vermeiden. Der gänzliche Ausschluß derer, die im öffentlichen Dienst tätig sind, — die nächstliegende Lösung — wird gewöhnlich damit bekämpft, daß dadurch Natur und Niveau der Debatten vollständig verändert würde; es ist denn auch zweifelhaft, ob eine derartige Reform bald zu erwarten ist.

Volksrat und C. v. G. tagen in der Regel öffentlich. Den Mitgliedern ist in der in Parlamenten üblichen Weise Redefreiheit ohne Gefahr der Strafverfolgung zugesichert.

Die Regierung wird in beiden Kollegien immer noch vertreten durch Bevollmächtigte (»gemachtigden«), die nach dem Wortlaut des Gesetzes namens des G. G. »voorlichting« (Auskunft) erteilen. In Wirklichkeit ist ihre Aufgabe die Verteidigung der Regierungsvorlagen. Dies taten sie bereits damals, als der V. R. formell noch lediglich Gutachten abgab, und dieses (seiner Zeit ziemlich bedenkliche) Verfahren wurde von Anfang an soweit getrieben, daß sie an der Besprechung der Resolutionen teilnahmen, diese namens des G. G. für annehmbar oder nicht annehmbar erklärten usw. Auch diese Praxis ist immer noch gebräuchlich.

Einfluß auf die Ernennung oder Beibehaltung der Bevollmächtigten in dieser ihrer Eigenschaft oder in ihrer amtlichen Funktion als Departements- oder Dienstleiter kann der V. R. formell nicht ausüben, ebenso

wenig wie auf das Imamtverbleiben oder Abtreten des G. G. Dieser ist dem V. R. nicht (wie gegenüber der Krone) verantwortlich, aber er ist verpflichtet, Ersuchen um Aufklärung über Angelegenheiten, die Niederländisch-Indien betreffen, zu entsprechen, »wenn dies nach seiner Meinung ohne Schaden für die ihm anvertrauten Interessen geschehen kann«. Das Recht, derartige Aufklärungen zu verlangen, wird im V. R. gelegentlich wohl »Interpellationsrecht« genannt, obwohl die Möglichkeit einer parlamentarischen Sanktion durch Annahme eines Antrages, die ein verantwortliches Mitglied der Regierung zur Demission zwingen soll, fehlt.

Der Verpflichtung, Aufklärung zu geben, wird übrigens in sehr freigiebiger Weise entsprochen. Auch aus eigenem Antrieb gibt der G. G. stets ausführliche Erklärungen über alles, was die öffentlichen Angelegenheiten betrifft, sei es in der Form der Begründung zu Etats- oder Verordnungsvorlagen, sei es durch Übersendung ausführlicher amtlicher Bescheide.

Der V. R. nimmt ferner zahlreiche Adressen von Personen an, die über die Handlungsweise höherer oder niederer Behörden Klage führen; eine ständige Kommission untersucht diese Beschwerden und macht ihre Vorschläge, nachdem sie die notwendigen Erklärungen von Regierungsseite erhalten hat.

Auf allen diesen Wegen wird ein Maß von Öffentlichkeit in den Landesangelegenheiten erreicht, das dem in parlamentarisch regierten Ländern nicht nachsteht.

Oben wurde ausgeführt, daß die Staatsregelung, so kurz wie sie auch in Geltung ist, bereits eine wichtige Änderung erfahren hat. Diese durch ein Gesetz vom 24. April 1929 eingeführte Änderung bezog sich vornehmlich auf die Erweiterung des Rats von Niederländisch-Indien um zwei Mitglieder, um darin zwei Inländer aufnehmen zu können, und zur Verminderung der Anzahl der niederländischen V. R. Mitglieder von 30 auf 25 unter entsprechender Vermehrung der Zahl der einheimischen Mitglieder.

Gegen erstgenannte Änderung bestand kein Widerstand, gegen die zweite ist von vielen Seiten, besonders in Indien selbst, Beschwerde erhoben worden, teils weil man es für verkehrt hielt, ebenso wie 1918 eine gerade eingeführte Verfassung aufs neue zu ändern, ohne über eine ausreichende Erfahrung hinsichtlich ihrer Wirkung zu verfügen, — teils weil man es für verfrüht hielt, die entscheidende Macht in die Hand der einheimischen Gruppe zu legen<sup>22)</sup>. Der Entwurf ist trotzdem angenommen

<sup>22)</sup> In der Diskussion wird häufig der Ausdruck »einheimische Mehrheit« gebraucht, zu Unrecht nach den Befürwortern der Änderung, da 30 einheimische Mitglieder keine Mehrheit in einem Kollegium bildeten, das mit dem Vorsitzenden (der zu jeder der drei Gruppen gehören kann) 61 Mitglieder zähle. In der Tat dürften die einheimischen Mit-

worden, und das neue Zahlenverhältnis soll bei der Erneuerung des V. R. im Mai 1931 in Wirkung treten.

Welche Folgen diese Reform haben wird, ist nicht vorauszusehen. Die mit dem mitbeschließenden Volksrat gemachte Erfahrung ist auch im allgemeinen noch zu kurz, um ein Urteil zu gestatten. Bisher war das Verhältnis zwischen dem G. G. und seinen Mitarbeitern einerseits und dem V. R. andererseits sehr befriedigend, und ernsthafte Konflikte mit den Kammern und den Ministern sind nicht vorgekommen. Eine sehr viel längere Erfahrung wird indessen notwendig sein, um zu beurteilen, ob die niederländische Lösung des Problems, das sich in allen asiatischen Kolonien erhebt, wirklich, wie es bisher den Anschein hat, glücklicher ist als die Lösung, die anderswo, insbesondere in Britisch-Indien und auf den Philippinen zu so vielen Enttäuschungen geführt hat.

---

gliedert erst die Mehrheit bilden, wenn auch der Vorsitzende der einheimischen Bevölkerung angehört. Es ist klar, daß dies demnächst der Fall sein wird, wenn man der üblichen Regel folgt, den Vorsitzenden aus der zahlreichsten Gruppe des Kollegiums zu wählen. Im Zusammenhang hiermit muß erwähnt werden, daß der Volksraad auf Antrag einer Anzahl Mitglieder (darunter der augenblickliche Vorsitzende) am 4. Sept. 1930 beschlossen hat, sich an die Königin und an die Generalstaaten mit dem Antrag zu wenden, die S. R. dahin zu ändern, daß der Vorsitzende kein Stimmrecht hat. Als Grund für diesen Antrag wird angeführt, daß er dadurch eine unparteiische Stellung erhält.

# Die Agrarreform in der Süd-Dobrudža (Rumänien)<sup>1)</sup>.

(Zur Frage des Schutzes des Eigentums.)

Dr. G. Lubenoff, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Agrarreform in der Süd-Dobrudža stellt ein Sonderkapitel in der allgemeinen Agrarreform Rumäniens dar, da sie eine Besonderheit aufweist, die in den übrigen Gebieten des Königreichs Rumänien nicht vorkommt. Die Süd-Dobrudža ist jene Provinz, die Rumänien durch den Balkankrieg im Jahre 1913 von Bulgarien erobert hat, »um das Gleichgewicht auf dem Balkan herzustellen«. Die Süd-Dobrudža umfaßt eine Oberfläche von 7700 qkm mit den Städten: Silistra (Dorostor), Tutrakan (Turtukei), Dobrič (Bazardzik) und Balčik. Ihre Grenze ist im Osten das Schwarze Meer, im Norden die alte bis 1913 bestehende bulgarisch-rumänische Grenze, im Westen die Donau und im Süden eine nahezu gerade Linie, welche etwa südlich von Tutrakan anfängt und am Schwarzen Meer, südlich von Erkene endet. Sie wird von den Rumänen Neue Dobrudža<sup>2)</sup> genannt, zum Unterschied von jenem nördlichen Teil desselben Gebiets, das Rumänien im Jahre 1878 für seine Beteiligung an dem russisch-türkischen Krieg und als Kompensation für das an Rußland fallende Bessarabien zugesprochen wurde<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Siehe als Anhang dazu die Gesetzestexte Teil 2: Urkunden S. 724 ff.

<sup>2)</sup> Die Süd-Dobrudža ist seit der türkischen Herrschaft auch unter dem Namen »quadrilatère« (Viereck) bekannt.

<sup>3)</sup> Wie es tatsächlich um die ethnographische Zugehörigkeit dieses Gebiets zu Rumänien bestellt ist, zeigt uns in überaus kennzeichnender Weise die Stellungnahme der rumänischen Öffentlichkeit anlässlich des Friedens von St. Stefano im Jahre 1878, als man Rumänien zum Ersatz für das an Rußland abzutretende Bessarabien die Nord-Dobrudža anbot. Damals machte die rumänische Zeitung Timpul vom 26. Januar 1878 folgende Ausführungen: »Ganz Rumänien ist auf dem linken Ufer der Donau gelegen. Infolge des uns angebotenen territorialen Umtauschs müssen wir auf diesem Ufer bis nach Galatz hinauf- und dann auf das rechte Ufer übergehen, um ein von uns entferntes und während einiger Monate durch das Donauis getrenntes Stück Land von Bulgarien zu bekommen, das für immer von dem neuen Staat begehrt und beklagt und vielleicht später auch von neuem von ihm zurückgenommen werden wird. Denn alles, was nicht natürlich ist, kann nicht dauernd sein. Wir haben kein Interesse etwas von dem zu nehmen, was uns

Die Einverleibung der Süd-Dobrudža in Rumänien wurde im Jahre 1913 völkerrechtlich durch den Bukarester Friedensvertrag vom 28. Juli zwischen Bulgarien einerseits, Rumänien, Serbien und Griechenland andererseits und staatsrechtlich durch das rumänische Gesetz vom 11. Dezember 1913 vollzogen. Mit dem Gesetz vom 1. April 1914, unter dem Titel: Gesetz über die Organisation der Neuen Dobrudža, hat Rumänien die Durchführung seiner Herrschaftsgewalt und auch eine Art Agrarreform in dieser Provinz vorgenommen, die den Hauptzweck verfolgte, ein Drittel von dem Lande der ansässigen Bevölkerung für den Staat unentgeltlich zu nehmen. Der Ausbruch des Weltkrieges hat die Verwirklichung des Gesetzes bezüglich der Agrarreform vorübergehend unterbrochen. Nach dem Kriege wurde die Durchführung dieser eigenartigen Agrarreform von großen Unruhen in der ursprünglich dort ansässigen Bevölkerung begleitet. Das hatte eine vorübergehende Milderung des Regimes dort zur Folge.

angeboten wird, außer jenem, was von Natur aus mit uns verbunden ist, was immer uns gehört hat und was weder Bulgarien noch die Dobrudža ist.« (Zitiert bei Tschilingi 70 ff, Dobrudža und unser nationales Erwachen (bulgarisch) 1917, S. 16.

Während die öffentliche Meinung in Rumänien die Einverleibung des nördlichen Teils dieser Provinz im Jahre 1878 für ungerecht hielt und dagegen protestierte, sanktionierten die Siegermächte im Jahre 1920 von neuem die Einverleibung des südlichen Teils. Und das nach 36 Jahren selbständigen politischen Lebens und in einem Augenblick, wo auf Grund allgemeiner »Gerechtigkeitsprinzipien« das seinerzeit verlorene Bessarabien zur Gutmachung einer begangenen Ungerechtigkeit von Rußland zurückgewonnen wurde. Durch den Friedensvertrag von Neuilly wurde die Süd-Dobrudža wieder Rumänien zugesprochen, obwohl das Gebiet zur Zeit des Friedensschlusses von den Bulgaren militärisch besetzt und durch den Friedensvertrag vom 7. Mai 1918 zwischen den Zentralmächten und Rumänien an Bulgarien abgetreten worden war. Darüber hinaus hatte der Militärkommandant der Siegermächte auf dem Balkan durch eine ganze Reihe mündlicher Versicherungen Bulgarien mit einer gerechten Entscheidung unter Respektierung des ethnischen Prinzips vertröstet, um im Interesse der Siegermächte zunächst die weitere Besetzung des Gebietes durch bulgarisches Militär zu erreichen. Im Waffenstillstandsabkommen zwischen Bulgarien und den Siegermächten vom 29. September 1918 bestimmte Art. 2, daß Bulgarien 2 Divisionen zur Bewachung der östlichen Grenzen und der Dobrudža zur Verfügung zu halten habe. Als die Entente-Mächte durch die volle Unterwerfung der Gegner freie Hand erhielten, ordnete das Militäroberkommando der Entente-Mächte im Balkan am 24. November 1918 die Zurückziehung der bulgarischen Truppen aus der Dobrudža und deren Besetzung durch das verbündete Militär mit Ausnahme des rumänischen an. Hierbei wird hervorgehoben, daß von dieser Besetzung in keinem Falle die zukünftigen Entscheidungen der Friedenskonferenz über das Schicksal der Dobrudža abhängen soll, und daß die bulgarische Zivilverwaltung bis zur endgültigen Entscheidung weiter in der Provinz tätig sein wird.

Schon im Dezember 1918 erschien es unzweifelhaft, daß das Gebiet für Bulgarien als verloren betrachtet werden mußte. Als Protest gegen den neuen Raub des Gebiets demissionierte der damalige bulgarische Minister-Präsident unter Überreichung eines Memorandums an den Militär-Kommandeur der Entente-Mächte auf dem Balkan, General Chrétien.

Als die Regierung Averesco—Take Jonesco 4) im Februar 1921 das Gesetz über die allgemeine Agrarreform in Rumänien erließ, wurde das Gesetz über die Organisation der Neuen Dobrudža einschließlich Kapitel 6, das die Bestimmungen über die Agrarreform in dieser Provinz enthielt, mangels rechtlicher Grundlage einfach außer Kraft gesetzt und durch das Gesetz Camarasesco—Argetoiano ersetzt, das den rechtlich unanfechtbaren Belangen der Bevölkerung Rechnung trug. Dieses Gesetz hatte leider nur eine kurze Lebensdauer.

Im Jahre 1922 kam die liberale Partei ans Ruder. Anlässlich der allgemeinen Parlamentswahlen ließ sie der Bevölkerung in der Neuen Dobrudža durch das Telegramm Nr. 1338 vom Februar des gleichen Jahres im Namen der Regierung zur Kenntnis bringen, daß das Gesetz von 1921 nicht geändert werde, da es gerecht sei 5). Die liberale Regierung hat das in dieser Kundgebung gegebene Wort nicht allzu lange gehalten. Der Gesetzentwurf des Landwirtschaftsministers der liberalen Regierung, A. Constantinesco, der die Außerkraftsetzung des Gesetzes vom Jahre 1921 und Wiederherstellung des Zustandes gemäß dem Gesetz von 1914 anstrebte, ist sowohl in der Sitzung der Abgeordnetenkammer am 7. April 1922, als auch in dem Senat, dank des Widerstandes einiger Mitglieder der liberalen Partei abgelehnt worden 6). Diese Ablehnung des Gesetzentwurfes durch die Regierungspartei drohte zu einer Regierungskrise zu führen. Es war die Vermittlung des Ministerpräsidenten Bratiano notwendig, um sie zu vermeiden. Dies wurde durch ein Kompromiß erreicht, in dem das Parlament am nächsten Tage das Gesetz unter der Bedingung annahm, daß die Regierung es nie anwenden solle. Dies Versprechen wurde in striktester Weise gehalten. Das Gesetz wurde wirklich nicht angewendet. An seiner Stelle wurde jedoch zwei Jahre später im April 1924 ein anderes Gesetz angenommen, durch das das Gesetz von 1914 zwar nicht in toto wieder in Kraft gesetzt wurde, worin aber sämtliche Bestimmungen jenes Gesetzes wörtlich wiedergegeben wurden. Es enthält darüber hinaus insofern einige härtere Bestimmungen 7), als die Eigentümer nach dem Gesetz von 1914 (Art. 117) das Recht hatten, statt ein Drittel ihres Landes abzutreten dessen Wert in Geld zu entrichten, was für die landwirtschaftlichen

4) Die folgenden Ausführungen über die Entwicklungsgeschichte der Agrarreform in der Süd-Dobrudža sind aus der rumänischen Zeitung *Dimineatza* vom 3. Juli 1930 (in französischer Übersetzung in der bulgarischen Zeitung »*La Bulgarie*« vom 22. Juli 1930 wiedergegeben) entnommen.

5) *Dimineatza* bzw. *La Bulgarie* vom 22. Juli 1930. Siehe oben Anmerkung 4.

6) In der Abgeordnetenkammer: Petresco Comnene, V. Covata und Pineta und im Senat Prof. Pangrati und G. Theodoresco.

7) Vgl. dazu Lapradelle, *La législation relative à la propriété foncière dans la Nouvelle Dobroudja (Dobroudja du Sud) et le droit international* in *Revue de droit international*, Janvier-Mars 1930, p. 207.

Betriebe von besonderem Vorteil gewesen wäre, während das Gesetz von 1924 (Art. 117) diese Möglichkeit aufgehoben hat. Ferner ordnet das Gesetz die Nachprüfung der Rechtstitel auf manche Ländereien wie Weinberge und andere Pflanzungen usw. im Bereich der Städte an, die von dem Gesetz von 1914 nicht betroffen waren. Das zu diesem Gesetz von dem Parlament am 30. Juni 1930 verabschiedete Ergänzungsgesetz stellt nicht eine neue Lösung des Problems dar, sondern sucht nur die Siedlung in der Dobrudža zu begünstigen. Immerhin befreit es im Gegensatz zu dem Gesetz vom Jahre 1924 die Weinberge, die Obstgärten und andere Arten von Anpflanzungen im Bereich der Städte von der Nachprüfung bzw. von der Abgabe eines Drittels.

Das Eigentümliche der Agrarreform in der Süd-Dobrudža liegt hauptsächlich darin, daß das ländliche Eigentum angeblich in Analogie des alten ottomanischen Rechts in zwei verschiedene Arten getrennt wird — in volles Eigentum »Mülk« und in »Mirie«. Bei dem letzteren steht das Eigentumsrecht dem Staate zu und der Inhaber hat nur die Nutznießung und den Besitz inne. Dieser Unterschied hat zur Folge, daß der rumänische Staat als Nachfolger des türkischen, sich für den Eigentümer alles Landes der »Mirie« hält, und die unentgeltliche Abgabe eines Drittels dieses Landes verlangt, wogegen er den bisherigen Inhabern das volle Eigentum auf die anderen zwei Drittel zuerkennt <sup>8)</sup>.

Zur Feststellung des abtretungspflichtigen Landes wird vom Gesetz eine Nachprüfung aller Rechtstitel, die das ländliche Eigentum betreffen, angeordnet. Jeder Eigentümer ist nach dem Gesetz von 1924 verpflichtet, in einer Frist von 90 Tagen von der Verkündung des Gesetzes ab sein Eigentumsrecht »Mülk«, sein Besitzrecht »Mirie« oder ein anderes dingliches Recht durch Dokumente nachzuweisen. Nach dem Gesetz von 1914 waren diese Dokumente im Original vorzulegen, nach dem Gesetz von 1924 sollen sie in beglaubigter Abschrift, samt einer schriftlichen Erklärung in drei Exemplaren an die dafür ernannten Prüfungskommissionen und später bei der Verhandlung im Original übergeben werden. Für die in der Zeit zwischen 1914 nach der Verkündung des Gesetzes über die Organisation der Neuen Dobrudža und dem Eintritt Rumäniens in den Weltkrieg abgegebenen Dokumente, die nach Berechnungen von Zamphirolou <sup>9)</sup> über 30 % des gesamten prüfungspflichtigen Landes betreffen und bei dem Rückzug der rumänischen Armee im Weltkriege mit dem Staatsschatz nach Moskau gebracht wurden, um von dort nie wieder zurückzukehren, sieht das Gesetz keine besondere Berücksichtigung vor. Durch das Schweigen des Gesetzes ist das Schicksal dieses Eigentums im voraus bestimmt. Für diese Fälle gilt die Be-

<sup>8)</sup> Art. 117 des Gesetzes von 1914 u. 1924.

<sup>9)</sup> In der Zeitung *Lupta* vom 3. August 1924. Ebenso Pineta in einer Rede im Abgeordnetenhaus am 8. März 1922. Vgl. dazu La pradelle, a. a. O. S. 219.

stimmung, daß diejenigen Eigentümer, die ihre Ansprüche nicht auf Dokumente gründen können, als Besitzer von Land der »Mirie« betrachtet werden, wenn sie beweisen können, daß sie das Land wenigstens 10 Jahre vor dem 1. September 1904 besessen haben <sup>10)</sup>. Ob irgend ein Eigentümer aber von dieser Bestimmung Nutzen haben wird, ist sehr fraglich, besonders wenn man sich vor Augen hält, daß es sich um eine Feststellung handelt, die 24 bis 34 Jahre zurückliegt, und einen Zeitraum umfaßt, in dem über diese Gegend schicksalschwere Tage mit umwälzenden Ereignissen hinweggingen. Diese Bestimmungen stellen jedenfalls keine Begünstigung für die Einwohner dieses Gebiets dar, sie bedeuten vielmehr praktisch gesehen eine Negation der im Gesetz ausgesprochene Grundsätze über die Behandlung des Landes des »Mülk« und des Landes der »Mirie«; die Pünktlichkeit gerade jener Einwohner, die die Dokumente rechtzeitig vorlegten, wird damit belohnt, daß auch das Land des »Mülk«, trotz aller Beweise, als Land der »Mirie« behandelt wird, wenn es ihnen nicht ganz genommen wird. Die Bedingungen für die Nachprüfung des Besitztitels sind von dem Gesetzgeber offensichtlich so gehalten, daß das dem Staate zufallende Land möglichst groß wird <sup>11)</sup>. Ähnlich steht es auch mit jenen Bestimmungen, welche in Zusammenhang mit der Nachprüfung der Rechtstitel bezüglich der Größe der Ländereien geschaffen sind. Nur die in den Dokumenten angegebenen Größe wird für rechtsbedeutsam erklärt. Soweit das Grundstück den in den Urkunden angegebenen Flächeninhalt überschreitet, fällt es dem Staate zu. An dieser Tatsache wird auch dadurch nichts geändert, daß die Begrenzung der Liegenschaften nach den Dokumenten völlig klar und zweifelsfrei ist, wenn auch die darnach feststehende Größe von der angegebenen abweicht. Dabei muß man sich überlegen, wie die dokumentarischen Angaben über die Größe der Liegenschaften in einem Lande wie Bulgarien beschaffen sind, in dem kein Kataster existiert und die Flächengröße nur zu Besteuerungszwecken verwendet wird.

Nach der »regelrechten« Nachprüfung der Rechtstitel und Abgabe eines Drittels an den Staat wird der Besitzer gesetzlich als Eigentümer anerkannt. Von der Abgabe eines Drittels sind nur diejenigen Besitzer befreit, die nicht mehr als 5 Hektar Land innehaben, rumänische Staatsangehörige sind, das Land *tatsächlich* besitzen, es selbst bearbeiten und wenn sie bzw. ihre rechtlichen Erben vom 28. Juni 1913 bis zum 14. August 1916 und vom 1. Juli 1919 bis zur Verkündung des Gesetzes

<sup>10)</sup> Art. 114.

<sup>11)</sup> Lapradelle (a. a. O. S. 208) bringt zum Ausdruck, daß nicht nur die Fassung der Gesetze, sondern auch ihre Anwendung dieses Ziel zu erreichen streben: »le ministre des Domaines a donné des instructions secrètes aux commissions, de manière à obtenir la réunion du plus grand nombre de terres possible au domaine de l'Etat.«

dauernd in dieser Gegend gewohnt haben<sup>12)</sup>. Die Begünstigung gilt nur für die rumänischen Staatsangehörigen, nicht aber für Ausländer. Als Ausländer ist aber eine große Zahl der Einwohner in der Süd-Do-brudža anzusehen, denen die rumänische Regierung absichtlich die Verleihung der rumänischen Staatsangehörigkeit verweigert hat<sup>13)</sup>. Die Vergünstigung gilt also praktisch beinahe ausschließlich für die rumänischen Ansiedler.

Die Anerkennung des Eigentums nach erfolgter Prüfung der Rechtstitel und die Abgabe eines Drittels der Liegenschaften gibt dem Eigentümer keinesfalls die freie Verfügung über sein Eigentum, wie etwa das Recht auf freie Veräußerung des Restgutes. Die Veräußerungsbefugnis ist besonders erschwert für diejenigen, die für eine fremde Staatsangehörigkeit optieren oder auswandern wollen. Jede Veräußerung ist zunächst grundsätzlich bis zur Nachprüfung der Rechtstitel untersagt. Alle Veräußerungen, die vom 28. Juni 1913 (dem Tage der Besetzung der Provinz durch das rumänische Militär) bis zur endgültigen Nachprüfung der Rechtstitel stattgefunden haben, sind von rechts wegen für ungültig erklärt worden. Eine Veräußerung der nachgeprüften Liegenschaften ist nur für die Einwohner zulässig, die nicht auswandern. Um die Durchführung dieser Bestimmungen zu sichern, schreibt das Gesetz vor, daß jede Veräußerung unter der Kontrolle des Staates stattfindet und die Bezahlung der veräußerten Liegenschaften durch Vermittlung des Ministeriums für Landwirtschaft und Domänen erfolgen soll. Zu diesem Zwecke hat der Käufer den Kaufpreis zu hinterlegen und den Hinterlegungsschein beim Ministerium zu deponieren. Das Ministerium überreicht den Betrag dem Verkäufer erst nach Ablauf eines Jahres.

Bei jedem Verkauf hat der Staat ein Vorkaufsrecht, das er innerhalb von drei Monaten nach Abschluß des Kaufvertrags geltend machen muß.

Die Verkäufer, welche auswandern, oder diejenigen, die auf die rumänische Staatsangehörigkeit verzichten, dürfen ihr Land nur dem Staate veräußern und zwar zu einem Preis, der von dem Obersten Landwirtschaftsrat für Land dieser Art in der in Frage kommenden Gegend festgelegt worden ist.

In etwas anderer Weise wird mit dem Grund und Boden der Gemeinden verfahren. Es wird nicht auf Grund des Unterschiedes von Land des »Mülk« und Land der »Mirie« vorgegangen, dafür hat sich der Staat aber ohne weiteres als endgültiger Eigentümer allen kommunalen Landes erklärt. Von diesem Lande überläßt er den Kommunen zum gemein-

<sup>12)</sup> Art. 117 Abs. 3.

<sup>13)</sup> Vgl. hierüber die Klage der bulgarischen Minderheit in Rumänien an den Völkerbund vom 5. April 1929, Punkt IV C; Lapradelle, a. a. O. S. 163.

schaftlichen Nutzen einen Teil und für den Rest gewährt er eine Entschädigung. Die Entschädigung wird aber nicht nach einer Abschätzung des gegenwärtigen Wertes des Landes gewährt, sondern es wird nur der von der Gemeinde bezahlte Preis zurückerstattet und das nur gegen Vorlegung von authentischen beglaubigten Originaldokumenten. Sollte also das Land nicht durch Kauf erworben sein, so soll nach dieser Bestimmung auch die Entschädigung wegfallen. Es dürfte allerdings oft nicht leicht sein, den Kaufpreis für kommunales Eigentum durch Dokumente zu beweisen, wenn es sich um Eigentum von altersher handelt. Das Land der Kirchen, Schulen und anderen Wohlfahrtseinrichtungen ist restlos für staatlich erklärt worden. Die unter dem Vorwand der Eigentumsregulierung und Ansiedlung erfolgte Enteignung sowohl des privaten als auch des kommunalen Landes und des der öffentlichen kulturellen Einrichtungen (Kirchen, Schulen, Krankenhäuser usw.) ist nach der Schilderung einer rumänischen Zeitung Gegenstand einer regulären Futterkrippenwirtschaft für die politischen Parteien und ihre Anhänger geworden <sup>14)</sup>.

\* \* \*

Um den rechtlichen Wert der vorstehend geschilderten Gesetzesbestimmungen festzustellen, müssen zwei Fragen geprüft werden:

a) wie war die Rechtslage nach ottomanischem Recht?

b) wie war die Rechtslage unter den Gesetzen des bulgarischen Regimes?

1. Den Rechtsanspruch auf ein Drittel der nach der Dokumentenprüfung als Land der »Mirie« erklärten Liegenschaften führt der rumänische Staat, wie schon gesagt wurde, auf das ottomanische Recht zurück. Nach diesem existieren zwei Arten von Eigentum: »Mülk« (volles Eigentum) und »Mirie« (Besitz). Bei dem letzten soll das Eigentum dem Staate zustehen und der Inhaber nur den Besitz, bzw. eine Art Nutznießung haben. Betrachtet man aber das Wesen des Unterschiedes zwischen Land der »Mirie« und Land des »Mülk« nach dem ottomanischen Recht, so wird man ohne weiteres sehen, daß diese Unterscheidung nicht zu dem Ergebnis führen kann, das von dem rumänischen Gesetzgeber statuiert worden ist. Der grundsätzliche Unterschied zwischen

<sup>14)</sup> Die rumänische Zeitung *Dimineatza* hat eine Enquête über die durch die Agrargesetze geschaffene Lage in Dobrudža unternommen, die auch den ganzen Mißbrauch der Verwaltung an den Tag gelegt hat. Siehe *Dimineatza* vom 30. XI. 1928, 2. XII. 28, 3. XII. 28, 31. XII. 28, 6. I. 29, 8. I. 29, 11. I. 29, 13. I. 29, 15. I. 29, 23. I. 29, 24. I. 29, 27. I. 29, 3. II. 29, 5. II. 29, 4. III. 29, 28. IV. 29, deren Ausführungen in Französisch, gleichzeitig mit anderen solchen in einem Buch von Union bulgare pour la paix et pour la Société des Nations unter dem Titel: *Le régime de la propriété rurale dans la Dobroudja du Sud*, Sofia 1929, veröffentlicht worden sind.

Land nach dem Recht »Mülk« und Land nach dem Recht der »Mirie«<sup>15)</sup> im ottomanischen Recht begründet niemals das Recht der Enteignung zugunsten des Staats. Der türkische Staat galt nur formal als Eigentümer und er hat nicht versucht, die auf einem angeblichen Eigentumsrecht beruhenden Vorteile an sich zu ziehen. Der Unterschied trug letzten Endes religiösen Charakter. Der Sultan ist als Vertreter des Propheten Eigentümer von unveräußerlichem Lande — *res divini iuris*, das er aus Gnade der Bevölkerung zur Erhaltung und Verbesserung ihres Daseins überläßt. Von den so Begünstigten erhält er eine Art Entgelt, das wie eine Steuer eingezogen wird.

In Zusammenhang mit dieser Auffassung, die an sich nur religiös zu verstehen ist, sind für dieses Land manche Besonderheiten entstanden, die später überwiegend aus fiskalischen Interessen weiter beibehalten worden sind. Diese Besonderheiten waren aber für das Wesen des Eigentumsrechts ohne entscheidende Bedeutung. Man könnte wohl am treffendsten von einer Abgrenzung zwischen unbeschränktem und beschränktem Eigentum, aber nicht von einer Unterscheidung zwischen Eigentum und Besitz sprechen<sup>16)</sup>. Die formale Art der Beschränkung des Rechts »Mirie« im Unterschied vom Recht »Mülk« bezog sich immer nur auf die Erbfolge, auf die Veräußerung und die Ersitzung. Von einem Eingehen auf die Einzelheiten des Unterschiedes zwischen dem Land des »Mülk« und dem Land der »Mirie« nach türkischem Recht kann im übrigen abgesehen werden, da die Abgrenzung zwischen diesen beiden Arten Land für die Entscheidung der Frage über die Zulässigkeit der von dem rumänischen Gesetzgeber angeordneten Enteignung nicht von Bedeutung ist. Immerhin sei noch kurz hervorgehoben, daß der Unterschied beider Arten Land mehr und mehr verschwand. In dem Zeitpunkt jedenfalls, in dem sich der rumänische Staat auf diesen Unterschied stützen wollte, war er bereits vollkommen verwischt. Das bestätigt die geschichtliche Entwicklung des ottomanischen Rechts ganz unbestreitbar<sup>17)</sup>. Besonders deutlich wird die unaufhaltsame rechtliche Angleichung zwischen dem Land der »Mirie« und dem Land des »Mülk« bezüglich der Ersitzung und der Zwangsvollstreckung. Während das Land der »Mirie« nicht der Ersitzung unterlag, wurde mit der Sultansirade vom 22. Moharem 1300 die Ersitzungsfrist für das Land des »Mülk«

<sup>15)</sup> Der kürze wegen wird fortan die Terminologie Land des »Mülk«, Land der »Mirie« gebraucht. Diese wird insoweit nicht eingehalten, als es sich um Übersetzung von Gesetztexten und Zitate handelt.

<sup>16)</sup> Diese Auffassung scheint auch manchen rumänischen Schriftstellern nicht fremd zu sein. So redet Bottez auch von Eigentum »Mülk« und Eigentum »Mirie« (Siehe unten S. 535).

<sup>17)</sup> Siehe darüber die Ausführungen bei Lapradelle, a. a. O. S. 160 ff., der eine Übersicht über die Entwicklung des ganzen Islamischen Rechts betreffs des Grundeigentums gibt.

und das Land der »Mirie« einheitlich auf 10 Jahre festgesetzt. Dieselbe Angleichung erfolgte für die Zwangsvollstreckung. Haftete ursprünglich der Eigentümer für seine Schulden mit dem Land der »Mirie« nicht, so ist durch das Gesetz vom 1. Regeb 1279 die Zwangsvollstreckung zunächst für Steuerschulden und später auch zugunsten von Privatgläubigern zugelassen worden. Die Angleichung ist schließlich restlos durch die letzte Reform und die Einführung des neuen (schweizerischen) bürgerlichen Gesetzbuchs in die Türkei durchgeführt worden. Damit ist der letzte Unterschied zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« beseitigt. Das Recht »Mirie« ist als Eigentum anerkannt worden, ohne daß der türkische Gesetzgeber nach dem Muster Rumäniens ein Drittel des Landes für sich beansprucht hätte. Die Grundsätze des alten ottomanischen Rechts bezüglich des Eigentums sind also keine Grundlage für die These des rumänischen Staates, nach der ihm als angeblichem Nachfolger des türkischen Staates das Eigentum der ländlichen Grundstücke zukommt. Selbst wenn man aber über den Unterschied zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« nach dem türkischen Recht streiten wollte, so bleibt eine weitere Tatsache bestehen, die die rumänische Auffassung restlos entkräftet.

Wenn der rumänische Staat seine Auffassung aufrecht erhalten will, muß er nicht nur beweisen, welches der Unterschied zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« nach altem türkischem Recht war, sein Beweis hat sich darüber hinaus auch darauf zu erstrecken, daß dies Recht in der Süd-Dobrudža noch zur Zeit der Annektierung durch Rumänien in Geltung war. Um einen solchen Beweis zu erbringen, hat man von rumänischer Seite die Herrschaft des bulgarischen Staates in den 36 Jahren von 1878—1913 über diese Provinz vollkommen außer acht gelassen, als hätte der bulgarische Staat während seiner Herrschaft an der überkommenen Rechtslage nichts geändert<sup>18)</sup>. Die ganze Gesetzgebung Bulgariens seit dem ersten Tage seiner politischen Freiheit beweist das Gegenteil.

## 2. Die Staatsverfassung Bulgariens von 1879, die die Grund-

<sup>18)</sup> Statt vieler sei nur auf die Ausführungen der Zeitung *Dimineatza* hingewiesen. Sie schreibt: »En 1877, lors de l'annexion de la province turque, l'ancienne Dobroudja par la Roumaine l'Etat roumain a appliqué — justement ou injustement nous ne le discutons pas — un régime spécial à la propriété rurale, considérant celle-ci comme »emphytéique«. En 1914 après le détachement de la Dobroudja Nouvelle du royaume bulgare et son annexion par la Roumanie, le ministre roumain de l'agriculture d'alors, feu Al. Constantinesco, a perdu intentionnellement de vue, que l'Etat bulgare avait gouverné la province et l'avait soumise à ses lois, pendant une période de 36 ans. En apportant de petites modifications à la loi de l'organisation de l'ancienne Dobroudja de 1878, malgré les protestations de feu Take Jonesco et de M. le professeur N. Jorga, il l'a appliquée aussi au Quadrilatère.« (*Dimineatza* vom 3. Juli 1930, bzw. *La Bulgarie* vom 22. Juli 1930.)

sätze der neuen Staatsordnung verkündete, enthält in Art. 67 die Bestimmung, daß das Eigentum unverletzlich ist. Diese Regelung ist ohne jede Bezugnahme auf die nach türkischem Recht vorhandene Unterscheidung zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« getroffen, obwohl in Bulgarien das Land der »Mirie« vorherrschte. Das Schweigen der Verfassung, d. h. das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung über die Abschaffung des beschränkten Eigentums des Landes der »Mirie« kann unter keinen Umständen so ausgelegt werden, daß dieses Recht beibehalten werden sollte. Das bestätigen einwandfrei die Debatten der bulgarischen Nationalversammlung über diesen Artikel. Auf den Vorschlag eines Abgeordneten statt der Fassung: »das Eigentumsrecht ist unverletzlich« die Fassung: »das Eigentumsrecht und das Besitzrecht sind unverletzlich« in die Verfassung aufzunehmen, erwiderte der Führer der Mehrheit und Vorsitzende der Nationalversammlung, Karaveloff, daß der Sultan auf sein Eigentumsrecht über diese Art Liegenschaften schon im Jahre 1859 verzichtet habe, so daß die Verfassung diesen Unterschied nicht zu machen brauche<sup>19)</sup>. Ob die Behauptung Karaveloffs, daß der Sultan auf sein Eigentumsrecht über das Land der »Mirie« im Jahre 1859 verzichtet hat, stimmt, kann dahingestellt bleiben. Hier ist nur von Bedeutung festzustellen, daß der Unterschied zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« in Bulgarien erkannt worden ist und abgeschafft werden sollte. Daß die bulgarische Nationalversammlung sich darüber klar war, was sie durch diese Fassung sagen wollte, bestätigen ferner die Worte des rumänischen Parlamentsabgeordneten Pineta<sup>20)</sup>. Daraus folgt, daß seit dem Inkrafttreten der Staatsverfassung (1879) jeder Unterschied zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« in Bulgarien endgültig abgeschafft und daß das Land der »Mirie« in volles Eigentum übergegangen ist.

Die späteren Gesetze, die sich irgendwie auf das Eigentum beziehen, erwähnen ebenfalls nichts vom Lande der »Mirie«.

Das erste nach der Verfassung in dieser Materie erlassene Gesetz ist das über die Ansiedlung in den unbewohnten Gebieten Bulgariens vom 20. Mai 1880. Nach diesem Gesetz erhält jeder Ansiedler Land zur Bearbeitung, das er nach 10 Jahren zu Eigentum erwirbt. Innerhalb dieser 10 Jahre darf der Besitzer es weder veräußern, noch verpfänden. Mit diesem Verbot der Veräußerung und Verpfändung des Landes ist in keinem Falle das beschränkte Eigentumsrecht, bzw. nach rumänischer Auffassung das Recht »Mirie« wiederhergestellt, denn der Eigentümer hatte nach ottomanischem Recht das Verfügungsrecht über das Land bzw. das Recht der Veräußerung und Verpfändung, wenn auch nicht in vollem Maße. Diese Einschränkungen, die das bulgarische Gesetz auf-

<sup>19)</sup> Vgl. Kolaroff, *La loi roumaine pour la Nouvelle Dobroudja*, Sofia 1928, S. 81.

<sup>20)</sup> Siehe unten S. 536.

erlegt, sind ganz anderer Art; sie bezwecken nur die Ausschaltung jeder Spekulation und jeden Mißbrauchs hinsichtlich der Verteilung des Landes zum Zwecke der Ansiedlung. Wenn schon die Kolonisten in Bulgarien als Eigentümer des vom Staate zur Verfügung gestellten Landes anerkannt sind, wievielmehr mußte das für die übrige Bevölkerung gelten, die das Land von ihren Vätern her besaß!

Das zweite Gesetz, das für die Klärung des Eigentumsbegriffs in Frage kommt, ist das Gesetz über die Verbesserung der Lage der bei dem Großgrundbesitze und auf den Bauerngütern beschäftigten landwirtschaftlichen Arbeiterbevölkerung vom 12. XII. 1880.

Als Großgrundbesitz wird von dem Gesetze das Land betrachtet, das als landwirtschaftlicher Betrieb nicht von dem Eigentümer selbst, sondern von fremden Arbeitskräften bearbeitet wird. Bei solchem Land ist der Eigentümer nicht berechtigt, es anderen Arbeitern zur Bearbeitung abzugeben, als denen, die dies Land bewohnen und denen das Recht auf Bearbeitung erblich zusteht.

Als Bauerngüter gelten diejenigen landwirtschaftlichen Betriebe, deren Land auf Grund von Pachtverträgen bearbeitet wird, wobei man die Entschädigung in Naturalien oder Geld leistet. Die Eigentümer dieser Güter sind berechtigt, jeden Beliebigen zur Bearbeitung ihrer Güter anzunehmen.

Bei diesen beiden landwirtschaftlichen Betriebsarten handelt es sich teilweise um Land der »Mirie«, teilweise um Land des »Mülk«. Das Gesetz hat jedoch keinen Unterschied gemacht, und die bisherigen Landarbeiter als Eigentümer anerkannt, wenn sie bis zum Erlaß des Gesetzes 10 Jahre hindurch das Land bearbeiteten.

In der gleichen Richtung bewegt sich auch das »Gesetz über die Wälder« vom 28. XII. 1883. Nach diesem Gesetz werden die Wälder in Bulgarien in drei Kategorien eingeteilt, in staatliche, kommunale und private. Als staatlich werden die Wälder erklärt, die weder den Gemeinden, noch privaten Personen gehören. Kommunale Wälder sind diejenigen, die seit altersher gewissen Gemeinden gehörten. Die den Privatpersonen oder den öffentlichen Einrichtungen wie Kirchen, Moscheen, Klöstern, Schulen, Krankenhäusern usw. gehörenden Wälder sind Privatwälder. Zu diesen Privatwäldern gehören auch solche, die nach dem türkischen Recht Land der »Mirie« waren. Wie das Gesetz dies Land der »Mirie« behandelt, ergibt sich aus Art. 4, in dem gesagt ist, daß die Privatpersonen unbeschränkte Herren ihrer Wälder in bezug auf Veräußerung, Verschenkung, Abholzung, Bewirtschaftung sind. Hinsichtlich des Schutzes, der Aufforstung und der Ausrodung sind die Privateigentümer verpflichtet, die Bestimmungen des Gesetzes zu beachten. Die in diesen Bestimmungen enthaltenen Beschränkungen ändern nichts an dem Eigentumsrecht als solchem. Sie sollten nur dem

forstkulturellen Interesse dienen. Wenn der Gesetzgeber den Staat irgendwie als Eigentümer dieser Wälder betrachten wollte, hätte er sicher nicht die freie Veräußerungsbefugnis den Eigentümern überlassen. Eine Einengung der Veräußerungsfreiheit hat der Gesetzgeber nur für diejenigen Wälder getroffen, die im Eigentum der Kirchen, Moscheen, Schulen, sowie der Gemeinden stehen, und zwar dahin, daß diese in keinem Fall veräußert werden dürfen. Wenn man sich den Sinn des Gesetzes vor Augen hält, wird man erkennen, daß diese Veräußerungsbeschränkung kein dingliches Recht zugunsten des Staates statuieren, sondern nur eine Schutzmaßnahme gegen die Verschwendung der wichtigsten Vermögensstücke der öffentlichen Einrichtungen darstellen sollte. Aus dem Gesagten folgt, daß der Gesetzgeber auch für die Wälder keinen Unterschied zwischen »Mülk« und »Mirie« gemacht hat, und daß dieser, soweit er nach ottomanischem Recht existierte, für die Wälder abgeschafft worden ist.

Auch das Gesetz vom 31. I. 1885 über die Enteignung von Immobilien für staatliche und gemeinnützige Zwecke bestätigt implicite die Abschaffung des »Landes der Mirie«. Nach diesem Gesetz werden alle Immobilien, ob sie nun früher Land des »Mülk« oder Land der »Mirie« waren, gleich behandelt. Für alle enteigneten Grundstücke wurde eine grundsätzlich gleich hohe Entschädigung vorgesehen. Wenn der Staat nicht das Land der »Mirie« abgeschafft hätte, sondern nach rumänischer Auffassung als Eigentümer dieses Landes zu betrachten wäre, so würde es unerklärlich sein, daß der Staat für die Enteignung seines Eigentums zum öffentlichen Nutzen eine Entschädigung zu bezahlen hätte, die ebenso hoch wie für das Land des »Mülk« ist. Selbst wenn man eine Entschädigung für die Nutzungsentziehung annehmen wollte, so wäre doch eine Unterscheidung zwischen Land des »Mülk« und der »Mirie« dabei erforderlich gewesen.

Ein weiteres aus der Reihe der Gesetze, die Eigentumsverhältnisse regelten, ist das Gesetz vom 1. II. 1892 betreffend die Ersetzung der türkischen Dokumente über das Eigentum durch bulgarische Urkunden. Durch dieses Gesetz wurde in Bulgarien das vorgenommen, was Rumänien im Gesetz von 1924 als Zweck der Nachprüfung der Rechtstitel angibt, nämlich die Stabilisierung des Eigentums und die Anpassung an die neue Rechtsordnung. Dabei sind alle türkischen Dokumente, soweit sie sich auf das Eigentum des Landes des »Mülk« oder des »Mirie« beziehen, durch die inhaltlich gleichartigen bulgarischen Dokumente ersetzt worden, die das *volle* Eigentum anerkennen.

Zu den Spezialgesetzen, die im einzelnen die Abschaffung des Rechtes »Mirie« bestätigen, tritt eine Reihe von Zivilgesetzen hinzu, die das bürgerliche Recht des Landes zu kodifizieren bestimmt waren. Gemeint sind die Gesetze über das Erbrecht von 1889, über die Schuld-

verhältnisse von 1889 und über die Sachen, das Eigentum und die Grunddienstbarkeiten vom 27. I. 1904. Alle diese Gesetze regeln, soweit das Eigentum in Betracht kommt, die Materie abschließend. Die Regelung kennt überall nur volles Eigentum <sup>21)</sup>).

Aus diesen sämtlichen Gesetzen ergibt sich, daß der Gesetzgeber weder den Unterschied zwischen Land des »Mülk« und Land der »Mirie« kennt, noch aus der ehemaligen Existenz dieses Unterschiedes irgendwelche dinglichen Rechtsansprüche zugunsten des Staates ableiten wollte.

Die Ausführungen über Art. 67 der bulgarischen Verfassung und der seit Bestehen des neuen Staates ergangenen Gesetze zeigen unzweideutig die Einstellung des bulgarischen Gesetzgebers, von der er bis heute nicht abgewichen ist. Auch das neueste Gesetz über diese Materie, das sich mit der Regelung des Eigentums in dem neuerworbenen Gebiet — dem kleinen Teil von Mazedonien, das den Bulgaren nach dem Weltkrieg überlassen wurde und in dem noch das ottomanische Recht in Geltung war, befaßt, bestätigt dies. Durch dieses Gesetz ist jedes dingliche Recht des Staates auf das im Besitz der Bevölkerung befindliche Land ausdrücklich beseitigt.

Der Gesetzgebung folgte die Verwaltung. Kein Fall ist nachzuweisen, in dem die Verwaltung das Eigentumsrecht im Sinne des Rechtes »Mirie« behandelt hat. Das tritt besonders klar in Erscheinung bei den Maßnahmen, die die Verwaltungsorgane bei der Aufbewahrung des Vermögens der in dem Befreiungskriege 1877—78 geflüchteten türkischen Bevölkerung getroffen haben. An Stelle weiterer Ausführungen soll ein Auszug aus der rumänischen Literatur angeführt werden. G. P. Petresco <sup>22)</sup>, Rechtsanwalt und früherer Abgeordneter, äußert sich über diese Frage wie folgt:

»Wenn der bulgarische Staat einen Unterschied zwischen vollem Eigentum »Mülk« und dem des prekären »Mirie«, das nur ein Recht auf Besitz gab, gemacht hätte, so wäre das irgend wo in einem von den unzähligen Rundschreiben erklärt worden, die sowohl die Verwaltung des Vermögens der Emigranten als negotiorum gestor, als auch die Enteignung oder den Abkauf infolge des Sukzessionsrechts betreffen, das der Staat sich über die Immobilien, die die türkischen Emigranten verkaufen wollten, vorbehalten hat.

Nirgends macht man diesen Unterschied. Es wäre sehr erfreulich,

<sup>21)</sup> Vgl. Fadenhecht, Vorrede zu dem Buche von Tocheff, *Propriété foncière rurale dans la Dobroudja du Sud*, Sofia 1928, S. 5, 6.

<sup>22)</sup> *Proprietatea imobiliara rurala in Dobroudja Noua*, 1923 Bukarest S. 15 (in französischer Übersetzung sind Auszüge aus diesem Werk in der Ausgabe der Union bulgare pour la paix et pour la Société des Nations (*Le régime de la propriété rurale dans la Dobroudja du Sud*, Sofia 1929), wiedergegeben.

wenn diejenigen, die die entgegengesetzte These vertreten, uns einen Beweis dafür gäben, daß wir uns in unserer Meinung irren und daß sie nicht der Wirklichkeit entspricht.«

Dies alles sollte genügen, um die rumänische These von der Existenz des Rechtes »Mirie« in der Süd-Dobrudža zur Zeit der Okkupation durch Rumänien rechtlich als vollkommen unbegründet zu erweisen, ganz abgesehen davon, daß der Unterschied zwischen Land des »Mülk« (vollem Eigentum) und Land der »Mirie« (beschränktem Eigentum) auch nach ottomanischem Recht nicht zu einem Anspruch des Staates auf Teilung berechtigen würde.

Trotz dieser klaren Stellungnahme der bulgarischen Gesetzgebung und Verwaltung über das Land der »Mirie« wird in Rumänien noch immer der Standpunkt vertreten, daß zur Zeit der Annektierung der Süd-Dobrudža durch Rumänien das Land der »Mirie« noch in Bulgarien existiert hat. Der rumänische Standpunkt wird in zwei Formen vertreten. Einmal wird behauptet, daß das Land der »Mirie« in Bulgarien überhaupt nicht abgeschafft worden sei. Zum anderen wird zwar zugegeben, daß es durch das Gesetz über die Sachen, das Eigentum und die Grunddienstbarkeiten von 1904 abgeschafft wurde, aber nur mit der Maßgabe, daß der Besitzer von Land der »Mirie« erst nach Ablauf eines Ersitzungszeitraumes von 10 Jahren Eigentümer wird<sup>23)</sup>. Da diese Frist vom 1. XII. 1904 (der Verkündung des Gesetzes) bis zum 28. VI. 1913 (der Annektion der Süd-Dobrudža) noch nicht abgelaufen war, so entspräche die Rechtslage für das Land der »Mirie« dem, was der rumänische Gesetzgeber vorausgesetzt habe.

Diese Auslegung wird vom höchsten Gericht Rumäniens, dem Kassationshof, vertreten. Man kann in keinem bulgarischen Gesetz einen Anhaltspunkt für diesen Standpunkt finden. Diese Auffassung bestätigen auch die Ausführungen eines rumänischen Juristen des früheren Mitglieds des Kassationshofs in Bukarest, Corneli Bottez. In seinem Buch: *Noul codice de sedinta al judecatorul de ocol* (1922), in dem er zu dem Gesetz über die Neue Dobrudža von 1921 Stellung nimmt, vergleicht er das Gesetz von 1921, das aber später durch das dem Gesetz von 1914 ähnliche Gesetz von 1924 ersetzt wurde, mit dem Gesetz von 1914, das damals außer Kraft gesetzt wurde und findet, daß der rumänische Gesetzgeber durch die Aufhebung des Gesetzes von 1914 eine Ungerechtigkeit wieder gut gemacht hat. Die Ausführungen von Bottez sind von Bedeutung, da sie gerade auf das bulgarische Gesetz über die Sachen, Eigentum und Grunddienstbarkeiten bezug nehmen, d. h. das gleiche Gesetz, auf das sich der rumänische Kassationshof stützt, und weil er

<sup>23)</sup> Entscheidung des Kassationshofs in Bukarest, Senat für die Neue Dobrudža Nr. 108 vom 28. I. 1925; Nr. 789 vom 25. III. 1925. Ausführlicher darüber Kolaroff, a. a. O. S. 22 ff.

zu dem Schluß kommt, daß durch dieses Gesetz allen Besitzern von Land der »Mirie« in Bulgarien das volle Eigentumsrecht zuerkannt wurde. Am 28. Juni 1913, als die Neue Dobrudža durch Rumänien annektiert wurde, war daher eine Unterscheidung zwischen »Mülk« und »Mirie« unmöglich; in Bulgarien existiert nur *eine* Art von Eigentum. Von einer Ersitzungsfrist ist bei Bottez keine Rede und er erkennt die Umwandlung des Landes der »Mirie« in volles Eigentum direkt durch den Erlaß der betreffenden Gesetze ohne jegliche andere Bedingungen an<sup>24)</sup>.

24) Bottez, Noul codice de sedinta al judicatorulin de ocol 1922, schreibt: »Die Organisation der Neuen-Dobrudža ist in dem im »Monitorul Oficial« Nr. 1 (bis) vom 1. April 1914 verkündeten Gesetz vorgesehen und durch das im »Monitorul Oficial« Nr. 89 vom 26. Juli 1921 verkündete Gesetz ersetzt worden. Beide Gesetze enthalten wichtige Bestimmungen über die Regelung des Eigentumsrechts an Immobilien in dem von Rumänien auf Grund des Friedensvertrages von Bukarest am 28. Juli 1913 und des Gesetzes vom 11. Dezember 1913 annektierten Gebiet.

Das Gesetz von 1914 war in bezug auf diese Materie mangelhaft. Das neue Gesetz über die Organisation trägt den Gesetzen, die bis zu dem Zeitpunkt der Annektion in Bulgarien angewendet wurden, Rechnung und sieht eine ganze Reihe von Bestimmungen vor, um das Privateigentum und andere dingliche Rechte, die das außer Kraft gesetzte Gesetz nicht berücksichtigt, zu garantieren. Es setzt eine neue Kommission für die Nachprüfung des Umtauschs, und die Abtretung des Eigentums ein und gewährt den Unzufriedenen das Recht auf Berufung an das Berufungsgericht in Konstanza gegen die Entscheidungen der Kommissionen (Art. 83—107).

Artikel 110 des Gesetzes von 1914 besagte, daß das Eigentumsrecht »Mülk« und das Besitzrecht der »Mirie« aufrechterhalten sind und aufrecht erhalten bleiben, wenn sie entsprechend den in Bulgarien am 28. Juli 1913 geltenden Gesetzen entstanden sind und aufrecht erhalten wurden.

Diese Bestimmung wurde von dem rumänischen Gesetzgeber erlassen, ohne daß er den wirklichen Stand der bulgarischen Gesetzgebung zur Zeit der Annektion der Neuen Dobrudža kannte. Diese Gesetzgebung war von der 1877 zur Zeit der Annektion der Alten Dobrudža existierenden verschieden.

Die Rechtsverhältnisse der Güter — soweit sie Gegenstand des Rechtes der »Mirie« waren, wurden durch das Bodengesetz vom 7. Ramasan 1274 (1858) geregelt, das zur Zeit der Befreiung Bulgariens vom türkischen Joch in Kraft war.

In Bulgarien war das Recht der »Mirie« bezüglich der ländlichen Immobilien (nicht bebaute Immobilien) durch ihre Inhaber insoweit nicht beachtet worden, als sie sich tatsächlich als volle Eigentümer betrachteten; als solche werden sie auch von den Entscheidungen der Gerichte angesehen. Der Staat selbst hat in ihnen in einer Reihe von Gesetzen volle Eigentümer gesehen.

Rechtlich wurde das volle Eigentumsrecht allen Besitzern von Boden der »Mirie« durch das bulgarische Gesetz vom 27. Januar 1904 über die Sachen, das Eigentum und die Grunddienstbarkeiten zuerkannt, was die Abschaffung des ottomanischen Zivilgesetzes und des ottomanischen Bodengesetzes, welche den Unterschied zwischen *Eigentum* »Mülk« und *Eigentum* »Mirie« statuierten, beweist. Am 28. Juni 1913, als die Neue Dobrudža von Rumänien annektiert wurde, war eine solche Unterscheidung also unmöglich, und es existierte in Bulgarien nur eine Kategorie des Eigentums, sowohl bei städtischen als auch bei ländlichen Immobilien.

Der rumänische Gesetzgeber hat eine Ungerechtigkeit wieder gut gemacht, die gegen die Einwohner dieser Provinz durch das Gesetz über die Organisation der Neuen Dobrudža

Der zweite Standpunkt, daß nämlich das Land der »Mirie« in Bulgarien überhaupt nicht abgeschafft wurde, ist dem Gesetz über die Organisation der Neuen Dobrudža von 1914 zugrunde gelegt worden. Der damalige Direktor der staatlichen Domänen in der Süd-Dobrudža, Zamphirolou, hat im Auftrage des Ministeriums für Landwirtschaft und Domänen nach einem Aufenthalt in Bulgarien zum Studium der Verhältnisse über die Eigentumsregelung einen im Jahre 1919 veröffentlichten Bericht verfaßt, in dem er diesen Standpunkt vertritt. Daß derselbe auf einer völligen Verkennung, wenn nicht gar auf einer absichtlichen Verdrehung, der rechtlichen Verhältnisse des Eigentums in Bulgarien beruht, hat der Rumäne Pineta in einer juristisch gut begründeten Rede im rumänischen Parlament zum Ausdruck gebracht. Es mutet merkwürdig an, daß derselbe Pineta, wie Lapradelle<sup>25)</sup> erwähnt, aus politischen Erwägungen im schärfsten Gegensatz zu seinen eigenen Ausführungen den zunächst so heftig bekämpften Standpunkt Zamphiroloous sich zu eigen gemacht hat. Da Pinetas Rede einen guten Überblick über die Behandlung der Frage in Rumänien gibt, soll sie, soweit sie von juristischer Bedeutung ist, in wörtlicher Übersetzung wiedergegeben werden.

»Mit der Annektion des Territoriums der Neuen Dobrudža im Jahre 1913«, führt Pineta aus<sup>26)</sup>, »sollte der rumänische Staat die Rechtslage hinsichtlich des Immobiliareigentums in diesem Gebiete feststellen, um es für den Fall einer Abweichung mit der in den anderen Landesteilen geltenden Rechtslage in Einklang zu bringen. Damals hat man auf Grund einer Ideenassoziation gesagt: Wir haben früher die Nord-Dobrudža, wir haben jetzt die Neue Dobrudža erhalten. Beide waren einmal Teile des türkischen Staats. Also hatte auch das Eigentumsrecht an Immobilien dieselbe juristische Struktur; es ist sehr möglich, daß dies noch so ist.«

»So hat man 1913 irrtümlich gedacht. Die Rechtsverhältnisse bezüglich des Bodens wurden wie die der Nord-Dobrudža behandelt. . . . .«

»Ich habe Ihnen oben gesagt, daß man einer Ideenassoziation folgend gesagt hat: Die Neue und die Alte Dobrudža waren beide unter türkischer

---

vom 1. April 1914 begangen worden war, indem er bestimmte, daß das Eigentumsrecht und alle anderen dinglichen Rechte aufrecht erhalten sind und aufrecht erhalten bleiben, wenn sie entsprechend den in Bulgarien am 28. Juni 1913 geltenden Gesetzen entstanden und aufrecht erhalten worden sind, und indem er so den Unterschied zwischen Eigentum »Mülk« und »Mirie«, der in dem alten Gesetz (Artikel 48) existierte, aufhebt.«

<sup>25)</sup> Lapradelle, *Propriété foncière dans la Nouvelle Dobrudja*, p. 246/47. »Mais des considérations d'autre nature surtout politique ont transformé les idées de M. Pineta. Il prend la place occupé jusqu'alors par M. E. Zamphirolou.

<sup>26)</sup> Die Rede ist in französisch übersetzt und in dem oben zitierten Buche der Union bulgare pour la paix et pour la Société des Nations veröffentlicht, S. 19 ff.

Herrschaft und diese beiden Provinzen, die denselben Namen tragen, müssen wohl dasselbe Bodenstatut haben.«

»Diese These muß bewiesen werden.«

»Wer ist es, der damit beauftragt worden war, dies rumänische Werk zu tun? — Der Direktor der staatlichen Domänen in der Dobrudža, Herr Eugène Zamphirolou....«

»So ist Herr Zamphirolou als Kommissar des Ministeriums der Domänen nach Bulgarien gegangen und hat einen Bericht gemacht, den er 1914 dem damaligen Minister Constantinesco vorlegte, und den sein Verfasser, da er es für nützlich hielt, 1919 veröffentlichte.«

»Ich bitte Sie, einige Zeilen aus dem Vorwort dieses Werks, das erschien, als Herr Zamphirolou noch immer Direktor der staatlichen Domänen in der Dobrudža war, anzuhören: »Ich muß von Anfang an zugeben, daß es eine schwere Aufgabe ist, eine Untersuchung, so begrenzt sie auch sei, über die Art, wie sich das Eigentumsrecht an Immobilien allgemein in dem Nachbarkönigreich seit der Befreiung Bulgariens vom türkischen Joch entwickelt hat, vorzunehmen. Die Schwierigkeit der Untersuchung beruht auf dem fast völligen Fehlen jeder juristischen Literatur, welche diese Frage erhellen könnte; ein Mangel, zu dem sich ein anderer Nachteil gesellt, der darin liegt, daß das Material noch nicht geordnet ist und sich zerstreut ohne jede Reihenfolge in den unzähligen Sammlungen der Verhandlungen der Sobranie seit 1880 befindet.«

»Sehr oft ist infolge des Fehlens gewisser Gesetze, welche in Verspätung oder vielleicht noch gar nicht beschlossen sind« (hören Sie, meine Herren Abgeordneten, wie sich ein Kommissar des Ministeriums ausdrückt: »vielleicht noch nicht beschlossen sind«; er kennt also die existierenden Gesetze nicht genau. Hören Sie, welche unsichere Quelle für die Kenntnis der Frage? Und trotzdem beruht das Gesetz von 1914, wie die Redaktion der Bestimmungen, die man heute in Kraft setzen will, ausschließlich auf diesem Bericht) »die Regelung der Eigentumsverhältnisse durch Anordnungen, Rundschreiben und fürstliche Dekrete bestimmt worden.«

»Die Orientierung in einer solchen Lage, die ich als chaotisch bezeichnen kann (hören Sie, meine Herren, wie er sich ausdrückt: »chaotisch«) war desto schwieriger, als ich nicht die Sprache kannte und mich der Hilfe eines Dolmetschers bedienen mußte.«

»Herr Zamphirolou beendet das Vorwort mit folgenden Worten: »Wir werden versuchen, viele sehr dunkle und widerspruchsvolle Fragen über den Gegenstand, dessen Untersuchung wir uns vorgenommen haben, zu klären (d. h. die Entwicklung des Eigentumsrechts an ländlichen Immobilien in Bulgarien, 1878—1916).«

»Die These, die er vertreten wollte, war folgende: Die Prinzipien des Eigentumsrechts und des ~~Besitzes~~ »Mirie« die durch die ottomanische

Gesetzgebung bekannt sind, haben existiert und existieren noch in Bulgarien. Sie wurden nicht nach den Normen des römischen Eigentumsrechts umgewandelt.«

»Zur Untersuchung dieser These läßt er manche Gesetze fort, legt viele Texte aus . . . . und der Schluß, zu dem er kommt, ist, daß die Frage streitig sei. Auf Seite 45 finden wir: »Die Frage, ob man in Bulgarien, das Eigentum »Mülk« (volles Eigentum) und »Mirie« (den dauernden Besitz, der beinah der Nutznießung (Emphyteuse) bei uns entspricht) aufrechterhalten habe oder nicht, oder ob diese entsprechend den Normen über das quiritische Eigentum geändert wurden — hat keine entscheidende Antwort gefunden, weil kein Gesetz während der verfloßenen Zeit ergangen ist, um diese Frage zu klären, — was das Feld für alle Diskussionen offen läßt.«

»Ist das wahr, meine Herren?«

»Für gewisse Personen im Jahre 1914 ja, aus Erwägungen, die wir hier zu erörtern keine Zeit haben; aber für den Besitzer von Grundstücken in Bulgarien und in dem »Viereck«, sowie für jeden klarblickenden Rumänen, der es gut und gewissenhaft mit den höchsten Interessen des Staats und unseres Volkes meint, trifft das nicht zu.«

»Herr Zamphirolou wollte diese Thesen vertreten, weil — wie es hier gestern in den Wandelgängen dieser Abgeordneten-kammer vor einigen unter Ihnen bezeugt hat — das damals für die Interessen unseres Volkes erforderlich war.«

»Unser Kollege, Herr Comnene, hat Ihnen vorgetragen, daß der Schluß, zu dem damals Herr Zamphirolou gekommen ist, dahin geht, daß man eine entscheidende Antwort auf die Frage, ob man in Bulgarien das Recht »Mirie« beachtet habe, nicht geben kann. Aber irgend jemand hat ihn unterbrochen, indem er behauptete: Ja, weil, wie Herr Zamphirolou sagt, kein Gesetz ihm die Sache klar gemacht hat. Ja, Herr Zamphirolou sagt, kein Gesetz habe ihm die Sache klar gemacht. Und weiter sagt er auf Seite 72: »der Besitz »Mirie« wurde in Ost-Rumelien von Bulgarien abgeschafft, aber aus einem unerklärlichen Versehen hat man ihn in dem ganzen übrigen Teil des Landes fortbestehen lassen.«

»Merkwürdiger Gedankengang, meine Herren: Aus Versehen oder nach seinem eigenen Ausdruck auf Seite 73: »War es Nachlässigkeit, Großzügigkeit oder sogar wirkliche Unwissenheit über die rechtliche Natur dieser Art von Besitz; der Besitz der »Mirie« wurde in Ost-Rumelien von denselben Machthabern ausdrücklich abgeschafft, welche auch den Rest des Landes regierten?«

»Er sagt, aus Großzügigkeit, aus Nachlässigkeit, aus Versehen usw. Wir wollen sehen, ob es so ist.«

»Ich berufe mich immer auf Herrn Zamphirolou. Er hat zwei Artikel in der Zeitung »Dacia« vom 11. und 12. August 1921 erscheinen lassen.«

In dem ersten mit dem Titel »Über das Problem des Gesetzes über die Organisation der Neuen Dobruža« — von Zamphirolou, dem damaligen Abgeordneten — ich will nicht alles lesen, weil das zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde und man annehmen könnte, daß ich es absichtlich tue — hören Sie also, was er schreibt:

»Nach der Befreiung Bulgariens von dem türkischen Joch hat man sich gar nicht mit der Untersuchung, welches die Natur des Besitzes der »Mirie« ist, beschäftigt, und dies war vollkommen gerechtfertigt. Der bulgarische Staat hatte das nackte Eigentumsrecht an diesen Besitzungen, und da er die Besiedlung aller von der türkischen Regierung aufgegebenen Ländereien mit nationalen Elementen verfolgte, hat er sie durch verschiedene Gesetze (Meine Herren, ohne mich mit dem Text und der Ausführung im einzelnen aufzuhalten, fahre ich fort) in das ausschließliche und individuelle Vermögen der Bauern übergehen lassen, indem er sie ihnen verkaufte, ohne ausdrücklich zu sagen, daß er ihnen das nackte Eigentum übertrug, wie es der rumänische Staat in der Alten Dobruža durch das Gesetz von 1882 gemacht hat. Der bulgarische Staat hat von Anfang an stillschweigend auf das nackte Eigentum verzichtet, denn er hat nie in den Gesetzen und den Verordnungen erwähnt, daß er über ein gewisses Land das nackte Eigentum habe und daß die Einwohner nur die Nutznießung besäßen.«

»Im Gegenteil, eine Nachprüfung aller dieser Gesetze läßt die durchaus konsequente Durchführung dieser Theorie seitens des bulgarischen Staates erkennen, denn er läßt jeden Einwohner vollen Eigentümer seines Landes sein und hindert die Bauern nicht, ihre Rechte zu übertragen; gerade das Gegenteil von dem, was das ottomanische Bodengesetz vorsieht.«

»Das bedeutet doch wohl, daß tatsächlich das türkische Besitzrecht von dem bulgarischen Staat nicht anerkannt war und nicht anerkannt ist.«

»So beendet der frühere Schöpfer und Verteidiger des Gesetzes von 1914 seinen ersten Artikel.«

»Im nächsten Artikel — »Dacia« vom 12. August 1921 — behauptet der frühere Direktor der Staatsdomänen in der Dobruža, daß nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich das Besitzrecht »Mirie« in Bulgarien abgeschafft wurde. Wir geben buchstäblich wieder: »Wir legen uns mit Erstaunen die Frage vor — warum rührt man durch Diskussion in den Zeitungen an einer ganz feststehenden Tatsache, nämlich der, daß der bulgarische Staat vom rechtlichen Standpunkt, wenigstens seit 1904, ein für allemal jede Spur von muselmanischem Recht (durch die Gesetze über die Sachen, das Eigentum und die Grunddienstbarkeiten von 1904) bezüglich des ländlichen Eigentums abgeschafft hat?«

»Meine Herren, ich brauche nicht fortzufahren und Ihnen den Artikel

von Herrn Zamphiroulou vorzulesen, weil wir die Fragen, die ich Ihnen vorlege, nicht nur durch seine Arbeiten kennen. Aber ich halte es für notwendig, einen Punkt zu unterstreichen, so lange Sie noch unter dem Eindruck der Meinung von Herrn Zamphiroulou stehen. Er ist derjenige, der 1914 den Minister der Domänen überzeugt hat, daß das ottomanische Regime in Bulgarien beibehalten worden war. Derselbe Herr Zamphiroulou hat sich für berechtigt gehalten, 1919 das Werk, von dem ich Ihnen gesprochen habe, zu veröffentlichen; in diesem hat der Schöpfer dieses Gesetzes die Bestimmungen, die es enthält und die er selbst für ungerecht, für nachteilig und jeder juristischen Grundlage ermangelnd betrachtet, verteidigt. Herr Zamphiroulou führt keine neuen Gesetzestexte an, die er früher nicht kannte, um seine neue Meinung zu unterstützen; er verläßt seine Theorie, die er früher verteidigt hat, weil sich andere mit dieser Frage beschäftigt haben. Man hat in den Zeitungen und in den Zeitschriften in Bulgarien sehr gut begründete Artikel veröffentlicht. 1920 ist ein Werk von Dr. T. P. Teodoroff über das Eigentumsrecht an Immobilien in Bulgarien (Gesetzgebung und Rechtsprechung) erschienen, welches 1921 ins Rumänische übersetzt worden ist. In diesem Band findet man, gestützt auf die Entscheidungen, Gesetze, Verordnungen, Rechtsprechung usw. die ganze Entwicklung des Eigentumsrechts an Immobilien in Bulgarien. Die Frage ist nach allen Gesichtspunkten hin behandelt worden.«

»Der 1919 erschienene Band von Herrn Zamphiroulou, bzw. sein Bericht von 1914 und das Werk von Herrn Teodoroff erscheinen beim ersten Lesen tendenziös. Aber diejenigen, die in der Neuen Dobrudža wohnen und sich mit juristischen Fragen beschäftigen, kennen die Frage des Eigentumsrechts aus verschiedenen Quellen...«

»Ich berufe mich nicht auf das Werk eines Ausländers, sondern auf die am 27. Juli 1913 in Bulgarien geltenden Gesetze; Gesetze, die in das Rumänische übersetzt worden sind, weil unser Justizministerium eine Sammlung von Gesetzen herausgegeben hat, und auf Grund dieser Gesetze will ich hier die Sache behandeln. Vor allem muß ich sagen, daß es in Bulgarien kein Zivilgesetz wie bei uns gibt, das alles enthält, was die persönlichen Rechte, die Rechte auf Immobilien usw. betrifft. Bei ihnen gibt es ganz für sich bestehende Einzelgesetze. Es gibt ein besonderes Gesetz über die Ersitzung, ein anderes über die Sachen, ein anderes über die Hypotheken, über die Personen, über die Vormundschaft, über das Erbrecht usw. Sie haben versucht, aus der ausländischen Gesetzgebung all das zu entnehmen, was ihnen fortgeschritten zu sein schien, und wir müssen wohl oder übel zugeben, daß diese Fragen bei ihnen, vom juristischen Standpunkt aus betrachtet, viel besser entschieden worden sind als bei uns.«

»Das erklärt sich daraus, daß der bulgarische Staat neuen Ursprungs

ist; er hat versucht, von den vorgeschrittenen Staaten für manche Gebiete die fortgeschrittensten Gesetze zu nehmen.«

»In den 1904 veränderten Gesetzen über die Sachen, das Eigentum und die Grunddienstbarkeiten hat man die Materien geregelt, welche in unserem BGB. in den entsprechenden Kapiteln enthalten sind. Die Regelung ist von ihnen aus den französischen und italienischen Gesetzbüchern geschöpft worden. Nach Maßgabe dieser Gesetze stellt man fest, welche Güter dem Staat und welche den privaten Personen gehören. Es sei mir gestattet, ein wenig aus dem Kapitel III — »über die Güter und die Personen, denen sie gehören« — vorzulesen. Ich werde mich kurz fassen, um Ihnen nicht zu viel Zeit zu rauben.«

»In den Artikeln 22 und 23 sind die Güter, öffentliche und private, angeführt, die dem Staat gehören. Unter ihnen sind die Güter »Mirie« nicht erwähnt; ebenso wenig ist in den Artikeln über das Eigentumsrecht, das Besitzrecht, die Servituten, den Nießbrauch, das Wohnrecht, die Nutznießung usw., d. h. bei allen dinglichen Rechten ein Wort über die Existenz des dinglichen Rechts »Mirie« zu finden. Durch Artikel 326 endlich hat man alle Bestimmungen abgeschafft, die bis 1904 über die in diesem Gesetz vorgesehene Materie existiert haben.«

»Herr Zamphiroulou denkt, daß die Bulgaren die türkischen Gesetze nicht kennen.«

»Ich, meine Herren, bin von Geburt Mazedonier. Schon in frühester Jugend kannte ich aber schon den Unterschied zwischen »Mülk« und »Mirie«; man sprach von uneingeschränktem Eigentum nur als Eigentum »Mülk« und von den Immobilien »Mirie« wußte ich, wie alle diejenigen, die in der Türkei lebten, daß sie im Eigentum des Staates, des Fiskus stehen und daß der Private nur die Nutznießung hatte; »Tapou«, »Mülk«, »Mirie« das sind juristische Ausdrücke, die von allen Nationalitäten in der Türkei gebraucht wurden. Glauben Sie wohl, meine Herren, daß die Bulgaren, die Richter, Advokaten, Intellektuelle besaßen, die in den Rechtsschulen in Konstantinopel studiert hatten, denn fast die ganze alte Generation besuchte Galata-Serail und andere höhere Schulen in Konstantinopel — glauben Sie, daß diese nicht imstande gewesen sein sollten, den Unterschied zwischen Land des »Mülk« und der »Mirie« heraus zu finden?«

»Sie wußten ganz genau, was »Mülk«, was »Mirie« bedeutet.«

(Eine Stimme: Sie wußten es, aber sie haben es nicht angewendet.)

»Sie wußten es, aber es handelt sich darum: Die Bulgaren, die Griechen, die Serben sind nur dank dem von dem ganzen Volk geführten Kampf unabhängige Völker geworden.«

»Als man gegen die Türken kämpfte, sagte man dem Volk: Die ungeheuren Gebiete gehören dem türkischen Bey, gehören einem Pascha, der in Konstantinopel wohnt; eure Kinder sterben vor Hunger, ihr lebt

für die anderen wie wirkliche Sklaven, die ihr ja auch schließlich seid. Noch mehr als für eine nationale Idee, kämpfte man für einen wirtschaftlichen Zweck; es war eine soziale Frage. Können Sie sich denken, daß die Leute, die in Bulgarien am Ruder der Regierung standen, dem Volke sagen konnten: ihr bulgarischen Bauern, ihr habt für die Unabhängigkeit dieses Staates gekämpft, aber das befreite Land gehört dem Staat und ihr habt, ebenso wie die Türken, nur die Nutznießung.«

»Nein, meine Herren, das Land gehörte immer dem Bauern, weil er es immer, vom Vater auf den Sohn, bearbeitet hatte, weil er es sich angeeignet hatte, so sehr, daß selbst die türkische Regierung seit mehr als 100 Jahren nicht an seinem Recht am Boden zu rühren gewagt hatte.«

Aus den Ausführungen Pinetas ergibt sich klar, daß die Behauptung des rumänischen Staates, das Land der »Mirie« in Bulgarien existiere, völlig aus der Luft gegriffen ist. Danach stellt sich die Beschlagnahme eines Drittels des Landes der ursprünglich ansässigen Bevölkerung in der Süd-Dobrudža als ein glatter Willkürakt und ein krasser Fall des Eingriffs in die wohlerworbenen Rechte der Bevölkerung dar. Von diesem Standpunkte aus bedarf sie sowohl einer staatsrechtlichen, als auch einer völkerrechtlichen Würdigung.

\* \* \*

*Staatsrechtlich* wird die Frage durch die Bestimmungen der rumänischen Staatsverfassung von 1923 klar beantwortet. Es genügt, auf die zum Schutz des Eigentums vorgesehenen Bestimmungen hinzuweisen.

Artikel 17<sup>27)</sup> der Verfassung garantiert sowohl das Eigentum jeder Art, als auch die Forderungen gegen den Staat. Betreffs der Ausländer

<sup>27)</sup> »Das Eigentum, gleich welcher Art, sowie die Forderungen gegen den Staat werden gewährleistet.

Die Staatsorgane haben das Recht, auf Grund eines Gesetzes alle Arten von Immobilien (Privateigentum) im öffentlichen Interesse und zur Ausbeutung der Bodenschätze zu benutzen. Sie sind jedoch verpflichtet, für den hierdurch auf der Oberfläche an Bauten und vorhandenen Werken verursachten Schaden aufzukommen. In Ermangelung einer Einigung wird die Entschädigung vom Gericht festgesetzt.

Niemand kann enteignet werden, es sei denn, daß es im Interesse des Allgemeinwohls geschieht und nur nach einer von den Gerichten festgesetzten angemessenen vorherigen Entschädigung. Ein spezielles Gesetz wird die Fälle, in denen das Allgemeinwohl betroffen wird, sowie das Verfahren und die Art der Enteignung festlegen. Mit Ausnahme der Enteignungen für Verkehrswege, für öffentliche Gesundheitspflege, zur Verteidigung des Landes und für die Angelegenheiten von militärischem und kulturellem Interesse und für jene, die wegen ihres allgemeinen direkten Interesses dem Staat und der öffentlichen Verwaltung obliegen, werden diejenigen, die dem Allgemeinwohl dienen, durch ein mit zwei Drittel Mehrheit verabschiedetes Gesetz bestimmt.

Die bestehenden Gesetze über die Planung und Erweiterung der Straßen der Gemeinden, sowie bezüglich der Kanalisation der fließenden Gewässer bleiben für das ganze Gebiet des Königreichs in Kraft.«

gilt der Art. 19, der besagt, daß den Ausländern nur der Wert der Immobilien gewährleistet wird. Für den Inländer ist also eine Enteignung unzulässig, mit Ausnahme der Fälle, in denen sie zum allgemeinen Wohl, und gegen eine vorherige, angemessene Entschädigung erfolgt. Was man unter »allgemeinem Wohl« zu verstehen hat, soll durch ein spezielles Gesetz bestimmt werden. Dasselbe gilt auch für das Verfahren und die Art der Enteignung.

Diese Vorschrift erfährt eine Beschränkung durch Art. 131<sup>28)</sup> der Verfassung, der manche Bestimmungen aus den verschiedenen Agrargesetzen zum Verfassungsgesetz erhebt und sie als Bestandteil der Verfassung selbst erklärt. Diese Agrargesetze betreffen die Provinzen Oltenie, Valachei, Moldawien, Nord-Dobrudža, (Dobrudža des alten Königreichs) Bessarabien, Transsilvanien, Banat, Krichana, Maramuresch und Bukowina. Nirgends ist von der Neuen Dobrudža die Rede. Ihr gegenüber gilt also die Bestimmung des Art. 17 der Staatsverfassung uneingeschränkt.

Diese Bestimmung ist klar und unzweideutig. Sie untersagt jede Enteignung ohne angemessene Entschädigung. Dem Ausländer gegenüber ist, wie schon gesagt, eine Enteignung grundsätzlich zulässig. Jedoch wird ihm durch Art. 19 der Anspruch auf Ersatz des Werts seiner Immobilie gewährleistet. Und was bestimmen die Gesetze über die Neue Dobrudža?

Das Gesetz von 1914 und ihm folgend der Art. 117 des Gesetzes von 1924 ordnen an, daß die Inhaber von Land der »Mirie« verpflichtet sind, ein Drittel ihres auf den Besitzrechtstitel geprüften Landes dem Staate unentgeltlich abzutreten, damit sie Eigentümer der übrigen zwei Drittel werden.

Nachdem der rumänische Standpunkt, daß der rumänische Staat auf Grund des ottomanischen Rechts und als Nachfolger des türkischen

<sup>28)</sup> Art. 131. »Die Bestimmungen der Agrargesetze betreffs der Kulturböden, der Wälder und der Weiden, die im ganzen oder teilweise zu enteignen sind, die (Bestimmungen) betreffs ihres Rechtsstatuts, der Bodenschätze, der Schätzung der Zahlungsformen usw., so wie sie in diesen Artikeln gefaßt sind, bleiben in ihrer Gesamtheit verfassungsmäßig und stellen einen untrennbaren Teil der gegenwärtigen Verfassung dar. Sie können als solche nicht abgeändert werden, außer in der für die Verfassungsänderung vorgesehenen Form. Nämlich:

a) Art. 1, Abs. 2, Art. 2, 3, Abs. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 21, 23, 34, 36 und 69 des Gesetzes über die Agrarreform in Olténie, Valachie, Moldavie und Dobrudža (des alten Königreichs) vom 17. Juli 1927;

b) Die Artikel 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 45, 46, 47, 48, 49, 50 und 55 des Gesetzes über die Agrarreform in Bessarabien vom 13. März 1920;

c) Die Artikel 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 18, 23, 24, 32, 50, 85 des Gesetzes über die Agrarreform in Transsilvanien, Banat, Krichana und Maramouresch vom 30. Juli 1912;

d) Die Artikel 2, 3, 4, 5 Abs. 2, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 39, 41 und 55 des Gesetzes über die Agrarreform in der Bukowina vom 30. Juli 1921.«

Staats, Eigentümer des ganzen Landes der »Mirie« ist, durch die vorstehenden Ausführungen widerlegt worden ist, stellt die Abtretung eines Drittels des Landes der »Mirie« an den Staat vom staatsrechtlichen Standpunkt eine Enteignung ohne Entschädigung dar.

In einem Vortrag über die Frage der Enteignungen der ungarischen Optanten beruft sich Dr. Viktor Andru, Ministerialdirektor im Justizministerium in Bukarest, zur Unterstützung des Standpunktes, daß die Enteignungen ohne Entschädigung zulässig sind, auf die deutsche Verfassung Art. 153, auf die österreichische, auf die tschechoslowakische und zuletzt auf die rumänische von 1917<sup>29)</sup>. Eine höchst irrtümliche Berufung! Wenn man von dem Sinn und dem Wesen der einzelnen Staatsordnung ausgeht, ist es kaum möglich, eine solche Behauptung ernst zu nehmen. Die Eigentümlichkeit der Staatsordnung liegt darin, daß sie als eine in sich geschlossene Einheit gegenüber anderen Staatsordnungen besteht<sup>30)</sup>. Die Regeln der einen gelten also nicht ohne weiteres in der anderen, wenn sie dort nicht ausdrücklich aufgenommen sind oder durch die Völkerrechtsordnung für die einzelnen Staatsordnungen als verbindlich erklärt worden sind<sup>31)</sup>.

Die Berufung auf die Vorschriften der fremden Verfassungen, besonders auf die deutsche und österreichische, beruht darüber hinaus auf einer Verkennung des Sinns dieser Bestimmungen. Als Beweis hierfür sei lediglich auf die betreffenden Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung hingewiesen<sup>32)</sup>.

Der Art. 153 Abs. 2 der deutschen Verfassung bestimmt, daß die Enteignung gegen angemessene Entschädigung erfolgt, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Die Wendung, daß eine Enteignung ohne angemessene Entschädigung durch Reichsgesetz geschehen kann, hat aber so wie der Art. 153 Abs. 2 bis jetzt in Deutschland angewendet ist, gar nicht den Sinn, die Garantie des Eigentums aufzuheben oder zu schwächen. Diese Wendung in der deutschen Verfassung steht in engem Zusammenhang mit der Auffassung von der Enteignung.

<sup>29)</sup> Gehalten vor der deutschen Landesgruppe der International Law Association am 26. März 1928 und veröffentlicht unter dem Titel — die rechtlichen Grundlagen des ungarisch-rumänischen Optantenstreits. Heft 3 der Veröffentlichungen der deutschen Landesgruppe der Intern. Law Association, Berlin 1930, S. 22.

<sup>30)</sup> Verdross, der als Grundlage der Staatsrechtsordnung die Rechtsgemeinschaft unterstellt, sagt: »Rechtsgemeinschaft ist nur jene Gemeinschaft, die durch einen Kreis von Normen als Einheit erfaßt und dadurch von anderen abgegrenzt wird«. (Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1929, S. 4).

<sup>31)</sup> So auch Bruns, Völkerrecht als Rechtsordnung in Zeitschr. f. ausl. öffentl. Recht u. Völkerrecht Bd. 1 S. 4.

<sup>32)</sup> Wenn der Verfasser auf die Vorschrift der deutschen Reichsverfassung eingeht, tut er dies nicht, um Stellung zu den in mancher Hinsicht abweichenden Meinungen über diese Bestimmungen zu nehmen.

Durch den Begriff der Enteignung der dieser Bestimmung zugrunde gelegt worden ist, erhält diese einen ganz anderen Sinn. Unter den Begriff Enteignung fallen nach der deutschen Rechtsprechung nicht nur solche Fälle, in denen das Privateigentum an bestimmten einzelnen Sachen, (insbesondere an Grundstücken) dem Inhaber entzogen wird und auf einen anderen im Interesse eines gemeinnützigen Unternehmens (Enteignung im engeren Sinne) übertragen wird, sondern auch solche Fälle, wo durch den Gesetzgeber selbst Privatrechte aufgehoben werden, ohne daß eine Übertragung derselben erfolgt<sup>33)</sup>. Wenn man also nach deutschem Recht unter Enteignung auch die Beschränkung des Eigentums versteht und sogar für diese Art. 153 Abs. 1 eine Entschädigung gewährt, so ist es sehr zweifelhaft, ob ein Reichsgesetz eine Enteignung im engeren Sinne ohne Entschädigung (wie Dr. Andru die Bestimmung des Art. 153 auslegen will) anordnen würde. Für diese Auffassung glaubt Anschütz auch in der Entstehungsgeschichte des Art. 153 der Verfassung Anhaltspunkte zu finden. In den Verhandlungen betreffs des Art. 153 hat der Abgeordnete Dr. Heinze in der Plenarsitzung zwei Reden gehalten, denen die Versammlung durch die Annahme eines Antrags desselben Redners zugestimmt hat. Diese beiden Reden bezeichnet Anschütz<sup>34)</sup> als »von einem durchaus antisozialistischen Geist, einem ziemlich ausgeprägten Individualismus beherrscht, die der Möglichkeit, daß durch willkürliche Gesetze, insbesondere durch Landesgesetze entschädigungslos in Privatrechte eingegriffen wird, einen Riegel vorschieben wollen<sup>35)</sup>«.

Für eine solche Rechtsauffassung in Deutschland spricht auch das Scheitern der kommunistischen<sup>36)</sup> und demokratischen<sup>37)</sup> Anträge betreffs der Enteignung der ehemals regierenden Fürstenhäuser an den Reichstag, und späterhin das Fehlschlagen des Versuchs, diese Enteignung durch einen Volksentscheid durchzuführen.

Der Abstand der rumänischen Gesetze von der deutschen Auf-

33) Anschütz, Kommentar der Verfassung des Deutschen Reichs, 10. Auflage, S. 611, 612. Triepel, Goldbilanzverordnung und Vorzugsaktien 1924, S. 16, Schelcher, Eigentum und Enteignung nach der RV. in Fischers Zeitschr. Bd. 60 S. 148 ff. und vor allem Reichsgericht Z. S. 102, S. 165, 103, S. 200, 105, S. 253, 109, S. 317, 111, S. 315 und 129, S. 408.

34) Anschütz, a. a. O., Art. 153, Punkt 7.

35) Ebenso M. Wolff — »Die Eigentumsgarantie ist eine solche nicht nur gegenüber der Verwaltung, sondern auch gegenüber der Landesgesetzgebung.« (Reichsverfassung und Eigentum in Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum 1923 S. 6.

36) Neubauer und Genossen während der dritten Wahlperiode des Reichstags.

37) Koch-Weser und Genossen — dieselbe Wahlperiode. Vergl. dazu Carl Schmitt, Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung, 1926.

fassung zeigt sich besonders kraß in der Behandlung des Vermögens der Gemeinden und öffentlichen Einrichtungen.

Während die Enteignung des Vermögens der Länder, Gemeinden und der öffentlichen Einrichtungen nach deutschem Recht nur gegen Entschädigung zulässig ist<sup>38)</sup>, ist sie nach rumänischem Recht, was die Dobrudža betrifft, unentgeltlich durchgeführt. Alle Immobilien der Gemeinden, Kirchen und Schulen sind von Rechts wegen für staatliches Eigentum erklärt worden.

Über diesen grundsätzlichen Unterschied zwischen dem Art. 153 der deutschen Verfassung und den Bestimmungen der rumänischen Gesetze über die Neue Dobrudža hinaus ist eine Berufung auf Art. 153 in dem fraglichen Zusammenhang noch aus anderen Gründen unzulässig. Der Art. 153 der Verfassung betrifft nur den innerstaatlichen Schutz des Eigentums, nicht aber den völkerrechtlichen. Den Schutz des Eigentums in bezug auf das Völkerrecht regelt der Art. 4 der Reichsverfassung, der die anerkannten Völkerrechtssätze zum Bestandteil des deutschen Rechts macht. Das gleiche ist in Österreich durch Art. 9 der Bundesverfassung geschehen. Somit sind die Völkerrechtssätze über den Schutz des Eigentums anzuwenden, wenn es sich um Regelung des Eigentums in völkerrechtlicher Hinsicht, d. h. um das Eigentum des Ausländers handelt.

Für die innerstaatliche Behandlung des Eigentums in Rumänien dürfen also die Bestimmungen der fremden Staatsverfassungen, die für einen ganz anderen Sachverhalt vorgesehen sind, nicht herangezogen werden. Die rumänische Verfassung allein ist anzuwenden und sie besagt, daß die Enteignung, soweit es sich nicht um die Fälle des Art. 131 handelt, ohne Entschädigung unzulässig ist. Wenn sich Dr. Andru auf die Verfassung von 1917 beruft, so wäre ihm der Art. 137 letzter Absatz der rumänischen Verfassung von 1923 entgegenzuhalten, der bestimmt: »Von dem Tage der Verkündung der Verfassung an sind alle in den Gesetzen, Dekreten, Verordnungen und in allen Akten enthaltenen Bestimmungen, die den in der Verfassung vorgesehenen widersprechen, abgeschafft.« Mit dieser Bestimmung ist also nicht nur die Verfassung von 1917, sondern sind auch alle Gesetze, Dekrete, Verordnungen und Akte, die ihr widersprechen, außer Kraft gesetzt. Die Bestimmungen der Gesetze über die Organisation der Neuen Dobrudža von 1914 sind somit durch die Verkündung der Verfassung aufgehoben. Die Wiederherstellung dieser Bestimmungen durch das Gesetz von 1924 ist danach eine unverkennbare Verletzung der Staatsverfassung.

<sup>38)</sup> Ein Durchbruch dieses Prinzips ist nach Poetzsch-Hefter durch § 118 des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 23. Dezember 1926 gemacht worden. (Handkommentar der Reichsverfassung, Dritte Auflage 1928, S. 485.)

Für die *völkerrechtliche* Würdigung des Falles ergeben sich zwei Fragen:

1. Ist ein völkerrechtlicher Grundsatz vorhanden, nach dem das Eigentum geschützt ist?

2. Wenn es einen solchen gibt, welches ist sein Geltungsbereich?

Es liegt nicht im Bereich dieser Arbeit die umfangreiche Literatur über diese Fragen zu behandeln und eine eingehende Nachprüfung des gesamten Tatsachenmaterials vorzunehmen. Es soll daher auf die Lösung der soeben aufgeworfenen Fragen nur insoweit eingegangen werden, als es sich um die Kontroverse handelt, die über das für die Bewertung des Tatsachenmaterials anzuwendende Verfahren aufgetaucht ist.

Für die Feststellung der Existenz einer Völkerrechtsregel gibt uns die Völkerrechtstheorie drei Quellen an: das Gewohnheitsrecht, das Vertragsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze<sup>39)</sup>. Jede Feststellung einer Regel aus einer dieser drei Quellen scheint eine empirisch beweisbare Tatsache zu sein, die angeblich keine Kontroversen hervorrufen sollte. In Wirklichkeit setzen die Schwierigkeiten gerade hier ein, da man diese Rechtsquellen mit Ausnahme der des Vertragsrechts nicht von anderen Sozialregeln genau abgegrenzt und wesentlich fest bestimmt vorfindet. Ehe man also die Existenz einer Regel feststellen kann, muß man zunächst wissen, welches der Bereich der Rechtsquellen ist und überhaupt, was als eine Rechtsquelle anzusehen ist. Die Bestimmung der Rechtsquelle als solcher ist aber nur an Hand des Begriffes vom Recht möglich. Die Begriffsbestimmung des Rechts gehört aber nicht in die einzelnen Rechtsdisziplinen, sondern in die Rechtsphilosophie. Ein Zurückgreifen aber auf den Begriff des Rechts bzw. auf das Wesen des Rechts wird besonders notwendig in jenen Rechtsgebieten, wo die Grenzen mit denen der übrigen Sozialregeln in einander fließen, wie es bei dem Völkerrecht der Fall ist.

Seinem Wesen nach ist das Völkerrecht wie alles Recht überhaupt ein System von Normen, die das menschliche Verhalten regeln. Das Verhalten des Menschen hat aber einen Sinn, wenn es in Beziehung zu anderen Menschen steht. Ein Mensch isoliert betrachtet, kann nie eine Rechtshandlung zustande bringen, denn es fehlt die Beziehung zwischen Handlung und Handlung, welche die erste Bedingung für die Möglichkeit des Rechts ist. Nur der Mensch mit seinen Handlungen ist es also, der den Normen Wirklichkeitsinhalt gibt, ganz gleichgültig, wen die Theorie als Adressat bzw. als Subjekt des Rechts betrachtet. Nimmt man nach der herrschenden Lehre als Subjekte des Völkerrechts nur die Staaten an<sup>40)</sup>, so bleibt der Mensch, bzw. der einzelne Staatsangehörige das

<sup>39)</sup> Vgl. Verdross, a. a. O. S. 54.

<sup>40)</sup> Statt aller Liszt-Fleischmann — Das Völkerrecht, 1925, S. 85.

Element, vermittelt dessen die beiden Rechtssubjekte, die Staaten, in Beziehung treten. Staat und Staat, wie man sie sich auch vorstellen möge, sei es als Rechtsordnung, oder als ein Geschehen oder in sonst einer Weise, treten in Beziehung nur durch ihre, d. h. durch die sie bildenden Individuen. Setzt man diese Erkenntnis in Beziehung zu einer anderen des Völkerrechts, daß es nämlich als Koordinationsordnung die Verhältnisse zwischen Staaten, d. h. lediglich die zwischen einem Staat, bzw. seinen Individuen und einem anderen Staat, bzw. dessen Individuen entstehen, regelt <sup>41)</sup>, so ergibt sich, daß das Völkerrecht die Beziehungen, die in einem Staat nur in bezug auf die eigenen Staatsangehörigen, die zu der Mehrheit gehören, entstehen, nicht betrifft. Diese Beziehungen sind Interna der Staatsordnung und berühren die Völkerrechtsordnung nicht.

Das besonders Charakteristische des Rechts, was immer betont werden muß, ist, daß die ganze Rechtsordnung ihrem Wesen nach auf ein friedliches Zusammenleben zugeschnitten ist und nicht nur auf die Lösung von Kontroversen und Streitigkeiten; das Recht bezieht sich daher auf alle Fälle, deren Behandlung als eine Selbstverständlichkeit gilt und in denen ohne weiteres gefolgt wird. Aus diesem Grunde ist das Völkerrecht nicht nur aus den konkreten Bestimmungen der Verträge und internationalen Gerichtsentscheidungen über diese Verträge zu erschließen, sondern auch aus dem Verhalten, das man durch Jahrhunderte als eine Selbstverständlichkeit ansah, die keine Kontroverse hervorgerufen haben und das man ohne weiteres als ein rechtliches Verhalten einhielt. Geht man diesen Weg für die Feststellung der Gültigkeit mancher Regeln nicht, dann kann man alle Normen als nicht existent annehmen, über die bis jetzt die Kontroversen fehlen und für die infolgedessen keine Notwendigkeit bestand, sie in Verträgen festzustellen oder durch Entscheidungen der Gerichte als existierende Normen anzuerkennen. Auf solche Weise muß man zu dem Schluß kommen, daß das Völkerrecht und überhaupt das Recht nichts anderes wäre, als eine Sammlung von Sprüchen über anormale Fälle, wie etwa Arzneimittel gegen Krankheiten, nicht aber ein gesunder Zustand, ein Kulturzustand, in dem das höchste Menschliche — die Vernunft verwirklicht wird.

Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Bemerkungen soll die Frage nach der Existenz des Satzes vom Schutz des Eigentums im Völkerrecht behandelt werden. Es sind die zwischenstaatlichen Handlungen, aus denen die Existenz einer Norm abgeleitet werden könnte, daraufhin zu prüfen, ob sie den allgemeinen Bedingungen nach dem Wesen des Rechts genügen. Was den Satz des Eigentums im

<sup>41)</sup> Unter vielen Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht* 1899, S. 11 ff.; *Les Rapports entre le droit interne et le droit international*, *Recueil des cours de l'académie de droit international* in Haag, 1923, S. 79 ff.

Völkerrecht angeht, scheinen zahlreiche Tatsachen vorzuliegen, die geprüft nach dem Maßstab des Wesens des Rechts die Existenz dieses Satzes bestätigen.

Faßt man die Kapitulationen in der alten Türkei, China und anderen Staaten, sowie die sämtlichen Handelsverträge ins Auge, so wird man sehen, daß, wenn auch nicht *verbis expressis*, alle den Schutz der Fremden verfolgen. Dieser Schutz betrifft nicht bloß die körperliche Integrität der Fremden, sondern auch ihr Vermögen. Hätten die Handelsverträge, die eine günstigere Lage für die Kaufleute schaffen wollten, einen Sinn gehabt, wenn sie nicht zur Voraussetzung gehabt hätten, daß das Eigentum garantiert ist? Könnte man diese Verträge, die gewisse Vorteile für die Fremden sichern wollten, ernst nehmen, wenn die Grundlage dafür, daß das Eigentum völkerrechtlich geschützt ist, nicht vorhanden gewesen wäre?

Dabei ist Marburg <sup>42)</sup> nicht darin zuzustimmen, daß der Begriff des Schutzes wohlervorbener Rechte aus dem Naturrecht herrührt und auch als Abwehr gegen die Erstarkung des Absolutismus verwendet worden ist. Vielmehr ist er eine Lebensnotwendigkeit im zwischenstaatlichen Verkehr und setzt sich durch trotz aller Theorie. Es kann hier nur die Frage auftauchen, ob dieser Satz als partikuläres Völkerrecht, soweit nämlich Handelsverträge vorhanden sind, oder als allgemeines völkerrechtliches Gewohnheitsrecht anzusehen ist. Versteht man das Gewohnheitsrecht als eine gleichmäßige, wiederholte, von der Überzeugung, Recht, und zwar Völkerrecht anzuwenden, getragene Übung der Rechtsgenossen <sup>43)</sup>, so muß man annehmen, daß auch beim Fehlen von Handelsverträgen die zwischenstaatlichen Beziehungen im Handelsverkehr dieselbe Grundlage haben, wie beim Vorhandensein entsprechender Handelsverträge, mit dem Unterschied, daß der Fremde keine Begünstigung genießt, nicht aber als ob ihm keinerlei Rechtsschutz zur Seite stände. Es ist also widersinnig, wenn man behauptet, daß für die Behandlung der Ausländer keine Schranken außer den durch Staatsverträge begründeten existieren. Eine solche Auffassung ist überhaupt <sup>44)</sup> mit dem Begriff des Völkerrechts als Regelung der friedlichen, nicht nur der kriegerischen Verhältnisse nicht zu vereinbaren. Man muß an die Mandatsgebiete im Völkerrecht denken, deren Zweck vor allem gerade der Schutz der wohlervorbener Rechte ist, um sich klar darüber zu werden, wie das Völkerrecht aussehen würde, wenn die dadurch getroffenen Ver-

<sup>42)</sup> Der rumänisch-ungarische Optantenstreit vor dem gemischten Schiedsgericht und dem Völkerbund. 1928, S. 100.

<sup>43)</sup> Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts 1928, S. 9, Hatschek, Völkerrecht 1923, S. 8 ff.

<sup>44)</sup> De Louter, *Le droit international public positif*. Bd. 1, S. 295. Oppenheim, *International law*, Bd. 1, S. 321.

hältnisse keine Ausnahme, sondern die Regel für alle zivilisierten Staaten darstellten. Somit ist Löwenfeld 45) darin zuzustimmen, daß der Satz vom Schutze wohlervorbener Rechte in Friedenszeiten für eine Selbstverständlichkeit galt. Das Fehlen der Behandlung des Problems über den Schutz des Eigentums in Friedenszeit in der Wissenschaft vor dem Kriege, auf welche er hinweist, bedeutet nicht das Fehlen völkerrechtlicher Bräuche über den Schutz des Eigentums.

Dies wird auch durch verschiedene positive Bestimmungen des Völkerrechts bestätigt. So bestimmt z. B. Art. 35 des Vertrages von Berlin (1885), daß die vertragschließenden Parteien sich gegenseitig verpflichten, in den von ihnen okkupierten Territorien an der Küste des afrikanischen Kontinents eine genügende Gewalt zu organisieren, um die wohlervorbenen Rechte und nötigenfalls, die Freiheit des Handels und des Durchgangsverkehrs unter den Bedingungen, welche vorgesehen werden zu sichern 46). Durch diese Bestimmung ist von den vertragschließenden Staaten anerkannt, daß für jeden Staat, soweit sich seine territoriale Souveränität erstreckt, die Pflicht besteht, für den Schutz der Rechte anderer Staaten bzw. derer Angehörigen auf seinem Territorium die nötigen Maßnahmen zu treffen. Dieser Standpunkt ist auch in der Rechtsprechung des Ständigen Schiedshofs vertreten. In einer Entscheidung aus dem Jahre 1928 47) heißt es: »Territorial sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory.« Die Anerkennung der Pflicht für die Staaten, daß sie für den Schutz der Rechte anderer Staaten bzw. derer Staatsangehörigen Sorge tragen sollen, bedeutet nichts anderes als die Anerkennung der Geltung des Satzes vom Schutz der wohlervorbenen Rechte bzw. des Eigentums. Die Geltung des Satzes vom Schutz des Eigentums ist auch

45) Die rechtlichen Grundlagen des ungarisch-rumänischen Optantenstreits in den Veröffentlichungen der Deutschen Landesgruppe der Intern. Law Association, Heft 3, 1930, S. 1.

46) Vgl. Lapradelle a. a. O. S. 255, 256.

47) *Arbitral Award rendered in conformity with the Special Agreement concluded on January 23, 1925 between the United States of America and the Netherlands relating to the Arbitration of Differences respecting Sovereignty over the Island of Palmas (or Miangas)*. Nach der amtlichen Veröffentlichung des International Bureau of the Permanent Court of Arbitration. S. 17. Vgl. darüber auch *North Atlantic Coast Fisheries Tribunal of Arbitration between the United States of America and Great Britain*. Nach der amtlichen Veröffentlichung des Permanent Court of Arbitration, June-September 1910, S. 123.

in den Entscheidungen des Ständigen Schiedshofs direkt ausgesprochen. Die Entscheidung aus dem Jahre 1922<sup>48)</sup> enthält unter anderem: »Here it must be remembered that in the exercise of eminent domain the right of friendly alien property must always be fully respected. Those who ought not to take property without making just compensation at the time or at least without due process of law must pay the penalty of their action.«

»Whether the action of the United States was lawful or not, just compensation is due to the claimants under the municipal law of the United States, as well as under the international law, based upon the respect for private property«<sup>49)</sup>.

Die amerikanischen Staaten haben die Geltung des Satzes in vielen Fällen auch anerkannt und jede Entziehung der wohlerworbenen Rechte, besonders bei der Staatensukzession als eine Verletzung des »modern usage of nations which has become law«, des »sense of justice and of right which is acknowledged by the whole civilised world«<sup>50)</sup>, angesehen.

Für die Geltung des Satzes vom Schutz des Eigentums im Völkerrecht sprechen auch die Fälle, die sich nach dem Weltkriege ereignet haben. Freilich sind Verstöße dagegen, wie sie in Polen und anderen Staaten vorgekommen sind seitens des Völkerbundes nicht immer gerügt worden<sup>51)</sup>; das ist jedoch kein genügender Grund für die Annahme eines Grundsatzes in der Richtung, daß das Eigentum im Völkerrecht nicht geschützt ist, d. h. daß die Enteignung ohne Entschädigung geschehen kann. Man darf nicht jede Handlung des Völkerbundes als Rechtshandlung ansehen. Auch er ist ein Zweckverband, d. h. eine politische Schöpfung und seine Handlungen sind nicht ohne weiteres als rechtsgestaltend anzusehen, sondern erst dann, wenn diese Handlungen den allgemeinen Bedingungen für die Entstehung der Völkerrechtssätze genügen. Aus diesem Grunde ist auch das Verhalten des Völkerbundes in der Frage der Enteignungen nach dem Kriege kritisch zu betrachten.

Dafür, daß auch der Völkerbund die entschädigungslose Enteignung nicht als Grundsatz angenommen hat, spricht die Tatsache, daß die interessierten und im Völkerbund maßgebenden Mächte für ihre Staats-

<sup>48)</sup> Proceedings of the Tribunal of Arbitration convened at the Hague under the Provisions of the Special Agreement between the United States of America and Norway, concluded at Washington, June 30, 1921. Amtliche Veröffentlichung des Permanent Court of Arbitration. 1922.

<sup>49)</sup> S. 143, 145/146.

<sup>50)</sup> Zitiert bei Leibholz, Verbot der Willkür und des Ermessensmißbrauches im Völkerrecht, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 1, S. 106. Dasselbst auch Angaben über die Judikatur der amerikanischen Gerichte.

<sup>51)</sup> Auf Grund dieser Tatsache will Richter (Zeitschr. für Völkerrecht, Bd. 14, S. 506) die Existenz des Satzes vom Schutz des Eigentums im Völkerrecht in Abrede stellen.

angehörigen überall volle Entschädigung verlangt haben<sup>52)</sup>). Sollte man den zwischenstaatlichen Handlungen gleich die Geltung eines Rechtsatzes beimessen, so würde sich ergeben, daß es auch einen Grundsatz im Völkerrecht gibt, nach dem die Staatsangehörigen der Siegerstaaten immer besser behandelt werden, als die der Besiegten. Gerade in dieser doppelten Behandlung des Eigentums nach dem Weltkriege ist eine Bestätigung der Existenz des Satzes zu finden.

Ein schlagendes Beispiel bieten hierfür ferner die Verhandlungen und die Versuche vieler Staaten, den Grundsatz von dem Schutz des Eigentums für die Beziehungen mit Rußland zur Geltung zu bringen. Die völkerrechtliche Anerkennung Sowjetrußlands wurde direkt oder indirekt von der Anerkennung der früheren Staatsschulden abhängig gemacht. Alle diesbezüglichen Verhandlungen verfolgten den Zweck, die russische Regierung zu bewegen, ihre Vorkriegsschulden anzuerkennen. Trotz des eigenartigen innerstaatlichen Rechtssystems Rußlands hat die russische Sowjetregierung nach starkem Widerstand schließlich stets den Satz vom Schutz des Eigentums der Ausländer bis zu einem gewissen Grade anerkannt. In verschiedenen Verträgen mit anderen Mächten, hat man die Geltung jenes Grundsatzes indirekt ausgesprochen<sup>53)</sup>.

Ein weiterer klarer Beweis für die Existenz des Satzes als Völkerrechtsregel auch in der Nachkriegszeit sind die Friedensverträge selbst. In allen Verträgen mit den neuentstandenen oder durch fremde Provinzen vergrößerten Staaten hat man die Gleichheit zur Grundlage des Schutzes der Minderheiten genommen. Nach diesem Grundsatz haben die Minderheitenstaaten die Verpflichtung ihre Staatsangehörigen, die anderer Nationalität, Rasse, Religion usw. sind, als die Mehrheit, dieser gleich zu stellen, soweit es sich um die Freiheit und das Leben handelt<sup>54)</sup>. Die ausdrückliche Erwähnung der beiden Rechtsgüter Freiheit und Leben führt manche Autoren zu der Annahme, daß die Verträge das Eigentum nicht garantieren wollen<sup>55)</sup>. Eine Auslegung der Begriffe der Freiheit und des Lebens, soweit eine solche im Völkerrecht fehlt, hat vom Standpunkt der Staatsordnung, unter der die Minderheiten stehen, aus zu erfolgen, denn diese Staatsordnung bestimmt die Art der Freiheit und des Schutzes des Lebens der Mehrheit. Ohne im einzelnen auf die Bestimmungen gewisser Staatsordnungen zurückzugreifen, kann mit

<sup>52)</sup> Vgl. darüber Marburg, a. a. O. S. 95.

<sup>53)</sup> Betreffs Deutschland vgl. Menzel, Das deutsche Vorkriegsvermögen in Rußland und der deutsche Entschädigungsvorbehalt, Heft 16 der Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 1931.

<sup>54)</sup> Art. 2 des Vertrages zwischen Rumänien und den Alliierten Mächten von 1919 lautet: »Le Gouvernement roumain s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.«

<sup>55)</sup> So Bruns, Carl Georg, Minderheitenrecht als Völkerrecht. 1928, S. 26.

Bestimmtheit gesagt werden, daß die Rechtsordnungen der europäischen Staaten unter den Begriffen der Freiheit<sup>56)</sup> und des Lebens die politischen und bürgerlichen Rechte verstehen<sup>57)</sup>, zu denen man mit Recht das Eigentum hinzurechnet<sup>58)</sup>.

Aus allen vorstehenden Ausführungen über die Existenz des Satzes folgt, daß er die Zeit bis zum Weltkriege und auch nach dem Kriege unabänderlich als Völkerrechtssatz fortbestanden hat und noch fortbesteht. Es fragt sich nun weiter, welches der Geltungsbereich dieses Satzes ist.

Bei der Behandlung der Frage der Existenz des Grundsatzes über den Schutz des Eigentums als Völkerrechtssatz wurde gelegentlich auch über den Geltungsbereich des Satzes gesprochen. Der Geltungsbereich des Satzes kann nicht ohne Bezug auf das Wesen des Völkerrechts erörtert werden. Aus dem Wesen des Völkerrechts als einer Rechtsordnung, die über den einzelnen Staatsordnungen steht und nur die Beziehungen zwischen ihnen regelt, ergibt sich, daß der Rechtssatz sich nur auf die durch das Völkerrecht schutzfähigen Objekte bezieht, d. h. nur auf diejenigen Personen, die ein Verhältnis zweier Staatsrechtsordnungen zustande bringen. Nach früherem, bis zum Weltkriege geltenden Völkerrecht waren die Ausländer persönliche Schutzobjekte des Völkerrechts. Mit den sogenannten Minderheitenverträgen sind auch die Minderheiten zu solchen erklärt worden. Nur diese beiden Kategorien von Schutzobjekten werden daher von dem Satz vom Schutz der wohl-erworbenen Rechte betroffen. Die Inländer, soweit sie der Mehrheit

<sup>56)</sup> Über den Begriff der Freiheit nach rumänischem Recht gibt uns N. Stamboulesco, Die Grundsätze des Verfassungsrechts und die Auslegung der Grundsätze der neuen Verfassung. S. 3. Zitiert bei Tocheff a. a. O. S. 20. »Freiheit«, so führt er aus, »bedeutet das Recht aller Personon, ihre physischen und intellektuellen Kräfte zu entwickeln, sich die umgebende Materie (Natur) unterzuordnen und nützlich zu machen, indem sie sie verändern. Die ganze Weisheit der Gesetze besteht darin, daß man Mittel findet, jedem seine Freiheit zu garantieren, ohne anderen zu schaden, d. h., die soziale Harmonie zu errichten«. Die Freiheit also, die Stamboulesco nach dieser Auffassung der rumänischen Verfassung zu entnehmen glaubt, soll außer der Möglichkeit zur Entwicklung der physischen und intellektuellen Kräfte auch die Möglichkeit zur Unterordnung und Nutzbarmachung der umgebenden Natur gewährleisten. Unterordnung und Nutzbarmachung kann nach der rumänischen Rechtsordnung nicht anders verwirklicht werden, als durch das Eigentumsrecht, denn die rumänische Rechtsordnung kennt keine kommunistische Gemeinschaft.

<sup>57)</sup> Eine Bestätigung dieser Auffassung, die als Rechtssatz für Rumänien gilt, findet sich auch in dem Vertrage von 1919. Art. 2 des Vertrages verpflichtet Rumänien zum Schutz des Lebens und der Freiheit aller seiner Einwohner. Art. 8 statuiert den Gleichheitssatz für alle rumänischen Staatsangehörigen in dem Sinne, daß sie alle gleich vor dem Gesetz sind und dieselben bürgerlichen und politischen Rechte genießen. In dem einen Artikel ist also die Pflicht des Staates, in dem anderen das Recht der Staatsangehörigen auf den gleichen Schutz derselben Güter statuiert.

<sup>58)</sup> Leibholz, a. a. O. S. 114. Marburg, a. a. O. S. 100 und andere.

zugehören, fallen, wie bereits oben erwähnt wurde, nicht in den Geltungsbereich des Satzes, denn das Verhalten des Inländers ist ausschließlich durch die Normen der innerstaatlichen Rechtsordnung geregelt, die nicht auf der gleichen Ebene mit der Völkerrechtsordnung steht. Sie gleichstellen, hieße das Wesen des Völkerrechts verkennen. Daher sind die Bestrebungen mancher wissenschaftlichen Institute und Theoretiker<sup>59)</sup> den Begriff der Menschenrechte in das System des Völkerrechts einzuschalten mit der Auffassung der heutigen Lehre vom Wesen des Völkerrechts als Koordinations- aber nicht als Herrschaftssystem über die einzelnen Staatsordnungen unvereinbar. Der Begriff der Menschenrechte ist eine Schöpfung des naturrechtlichen Denkens und kann nur dahin verstanden werden, daß dem Individuum als solchem gewisse unveräußerliche Rechte zustehen. Es ist nicht zu leugnen, daß dieser Begriff in der ganzen Entwicklung des Rechts gute Dienste geleistet hat. Es darf aber auch nicht verkannt werden, daß seine Einführung in das Völkerrecht alle bisherigen Auffassungen über fast seine

59) Institut de droit international in seinem durch die 22 Kommissionen angenommenen Projekt:

»L'institut de droit international,  
Considérant:

Que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance internationale à l'individu d'une sphère juridique soustraite à toute atteinte de la part de l'Etat;

Que les traités de minorités, conclus en 1919 et 1920 par les Principales Puissances alliées et associées avec quelques autres Etats, contiennent déjà une reconnaissance explicite de certain droits de l'homme et du citoyen;

Mais qu'une pareille reconnaissance partielle, n'imposant le respect des droits de l'homme et du citoyen qu'à un certain nombre d'Etats, est en contradiction manifeste avec le principe de légalité devant le droit international de tous les membres de la communauté internationale;

Qu'il importe dès lors d'étendre au monde entier la reconnaissance des droits de l'homme et du citoyen tels qu'ils ont été reconnus par les traités de minorités;

Que l'énumération de ces droits doit être complétée et qu'elle devra être complétée dans la suite par l'addition d'autres droits également importants;

Propose les règles suivantes comme base d'une Déclaration mondiale.« *Annuaire de l'Institut de droit international* 1928, p. 346.

L'Académie diplomatique internationale schlägt die Fassung vor:

»Tous les habitants d'un Etat ont droit à la pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté;

Tous les citoyens d'un Etat sont égaux devant la loi et jouissent des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion.« *Académie diplomatique* t. IV, p. 61. Ferner Mandelstam, *La protection des minorités*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit intern.* 1923, *La déclaration des droits internationaux de l'homme*, *Revue de droit intern.* 1930, janvier-mars, p. 59 et suiv. *La généralisation de la protection internationale des droits de l'homme*, *Revue de droit intern. et de législation comparée*, 1930, p. 297 et suiv. Mirkine-Guetzévitch, *La protection intern. des droits de l'homme*, *Les cahiers de droit de l'homme et du citoyen*, avril 1929, p. 243 et suiv.; *Les Déclarations des droits d'après guerre* in *Revue du droit public et de la science politique*, 1929, p. 564 et suiv und andere.

sämtlichen Probleme von Grund auf erschüttern muß. Seine Anwendung im Völkerrecht bezweckt die Ersetzung des Gleichheitssatzes für die Minderheiten, der in den Minderheitenverträgen verbrieft steht und für die Minderheiten dieselbe Behandlung verlangt, wie sie die Mehrheit erfährt. Denn der Gleichheitssatz droht durch seine Aufnahme in einzelnen Minderheitenverträgen, d. h. als partikulares Recht, eine ungleiche Behandlung der Mitgliedsstaaten der Völkerrechtsgemeinschaft zu schaffen <sup>60</sup>). Der Unterschied zwischen der Gleichheit der Minderheitenverträge und der Gleichheit, die sich aus der Anwendung der Menschenrechte ergibt, ist nicht zu verkennen. Die Gleichheit nach den Minderheitenverträgen ist Angleichung an eine konkrete Rechtslage, die keine Wertabsolutheit beansprucht, die Gleichheit der Menschenrechte ist dagegen eine solche nach einem absoluten Maßstab <sup>61</sup>). Während die erste nur bestimmte Individuen betrifft, bezieht sich die letzte auf alle, ganz gleich ob sie zu der Mehrheit oder zu der Minderheit gehören, was natürlich aus dem Rahmen des heutigen Völkerrechtssystems fällt.

Für die uns interessierende Frage von dem Schutz des Eigentums der Minderheiten ergibt sich, daß diese der Mehrheit gleich stehen und eine entschädigungslose Enteignung also nur dann möglich ist, wenn dies die innerstaatliche Ordnung auch für die Mehrheit anordnet.

Bezüglich der Anwendung des Gleichheitssatzes, sei auch erwähnt, daß nicht nur die formale Gleichheit, sondern auch die inhaltliche Gleichheit von Bedeutung ist. Wenn man nur formal eine Gleichheit vorspiegelt, während sich inhaltlich eine schreiende Ungleichheit verbirgt, so ist das keine Gleichheit mehr. Eine ungleiche Behandlung kann auf verschiedene Weise geschehen, sei es, daß man gewisse Personen, sei es, daß man einen bestimmten Teil des Landesgebietes unter besonderes Recht stellt. Im letzten Falle ist die Feststellung der Ungleichheit dadurch erschwert, daß man sich immer darauf berufen kann, die Regelung treffe in gleicher Weise alle in dem betreffenden Gebiet ansässigen Personen, mögen sie Inländer oder Ausländer sein, mögen sie der Mehrheit oder der Minderheit angehören <sup>62</sup>). Man darf sich aber hierdurch nicht

<sup>60</sup>) Mandelstam, *La Déclaration des droits internationaux de l'homme*, p. 62, 63.

<sup>61</sup>) Vgl. dazu M. Ch. Rousseau, *Protection des minorités et reconnaissance internationale des droits de l'homme*, *Revue du droit public et de la science politique*, 1930, S. 413 ff.

<sup>62</sup>) Ein krasses Beispiel dafür bieten die Enteignungen in Litauen, die alle Eigentümer oder ihre Erben betreffen, die im Jahre 1863 von der russischen Regierung Land als Ansiedler erhalten haben. Eine große oder vielleicht die überwiegende Zahl der enteigneten Personen besteht aus russischen Staatsangehörigen, oder solchen russischer Abstammung, die eine Beschwerde an den Völkerbund gerichtet haben. Infolge des eingeleiteten Verfahrens vom Völkerbund äußerte sich die litauische Regierung darüber, daß die Enteignungen nicht nur russische Bürger betreffen, sondern auch die litauischen. Allem Anschein nach hielt merkwürdigerweise das Komitee der Drei diese Berufung auf

täuschen lassen. Es ist oft möglich, die Interessen eigener Staatsangehöriger, die zu der Mehrheit gehören zu opfern, um den Anschein einer gleichen Behandlung zu schaffen. Es wird also eine Prüfung der Interessen, die von den betroffenen Teilen geopfert werden, geboten sein. Das weist schon auf die Eigenart der einzelnen Fälle hin, so daß man auf allgemeine Kriterien für die Anwendung des Gleichheitssatzes verzichten muß. Die konkreten Umstände sollen für jeden Fall entscheidend sein, indem man sich immer vor Augen hält, daß die Ungleichheit nicht nur auf ungleicher Behandlung gleicher Tatbestände, sondern auch auf gleicher Behandlung ungleicher Tatbestände beruhen kann.

Wenn über die Behandlung der Minderheiten ein festes partikulares Recht vorhanden ist, das die Möglichkeit der Kontroverse ausschließt, gehen die Meinungen über die Behandlung der Ausländer hinsichtlich des Satzes vom Schutz der wohl erworbenen Rechte auseinander. Eine oft vertretene Meinung<sup>63)</sup> besagt, daß die Ausländer nur den Anspruch auf gleiche Behandlung wie die Inländer haben können, d. h. die Enteignung der Angehörigen anderer Staaten nur dann zulässig sei, wenn sie sich nicht ausschließlich gegen Ausländer oder gegen bestimmte Ausländer als solche richte. Sollte der Gleichheitssatz in vollem Maß auch für die Ausländer gelten, wie für die Minderheiten, dann ist für seine Anwendung auch hier die oben gegebene Auslegung gültig. Für die Anwendung des Gleichheitssatzes auch für die Ausländer spricht die Erwägung, daß mit einer Privilegierung der Ausländer die innere Bewegungsfreiheit der einzelnen Staaten gebunden und die ganze innere Ordnung in Frage gestellt würde. In welche Lage wird ein Staat geraten, so fragen die Vertreter dieser Meinung, wenn ihm dadurch die Möglichkeit dringender sozialer Reformen erschwert würde, wie dies von den Rumänen bezüglich der Frage der Unzulässigkeit der Enteignung der ungarischen Optanten behauptet wurde? Gegen diese Erwägung spricht aber eine andere nicht weniger durchschlagende Überlegung, die sich aus dem Wesen des Völkerrechts ergibt und deren Nichtbeachtung das ganze Völkerrecht in Frage stellt. Sollten sich die Staaten mit der Begründung von ihrer völkerrechtlichen Verantwortung befreien können, »daß Gesetzgebung, Rechtssprechung und Verwaltung auch die eigenen Staatsangehörigen in gleicher Weise trifft? Wollte man dieser Auffassung zustimmen, wäre jeder Staat in der Lage, sich seiner völkerrechtlichen Pflichten dadurch zu entledigen,

---

»Gleichheit« als genügendes Argument für die Rechtmäßigkeit der Enteignungen und beschloß, daß kein Grund vorhanden sei, die Sache dem Völkerbund zu verweisen.« Vgl. *Journal officiel des Völkerbunds*, August 1930, S. 967 ff.

<sup>63)</sup> Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, S. 330; Strupp, *Das völkerrechtliche Delikt*, 1920, S. 118 ff.; Marburg, a. a. O. S. 100 und andere.

daß es das Landesrecht seines rechtsstaatlichen Charakters entkleiden würde«<sup>64)</sup>.

Gegen die Bestrebungen, den Gleichheitssatz für die Ausländer gelten zu lassen, sprechen Gründe, die in der Art der heutigen Staatsordnungen liegen und wonach der Gleichheitssatz prinzipiell abgelehnt wurde. Beinah alle Staatsordnungen (mit Ausnahme Rußlands) behandeln den Ausländer anders als den Inländer, indem sie ihm verschiedene Beschränkungen auferlegen, so daß er in keinem Falle alle Vorteile genießen kann, die die Staatsordnung ihren eigenen Bürgern gewährt. Wenn es sich also um Vorteile handelt, dann vertreten die Staatsordnungen die Ungleichheit; wenn es sich aber um Nachteile für die Ausländer handelt, dann muß der Gleichheitssatz beachtet werden. Wenn die Rechtsbestimmungen zuletzt aus einem allgemeinen Prinzip abgeleitet werden und ihrem Sinn nach eine Einheit darstellen sollen, so ist es unmöglich diese Widersinnigkeit zu übersehen.

\* \* \*

An Hand dieser allgemeinen Erörterungen soll die konkrete Rechtslage in der Süd-Dobrudža vom völkerrechtlichen Standpunkt aus gewertet werden.

Angenommen, der Standpunkt wäre richtig, daß die Völkerrechtsordnung nur dann die Verletzung wohlervorbener Rechte der Ausländer verbiete, wenn diese anders als die eigenen Staatsangehörigen behandelt werden, und wenn die Enteignung sich nur gegen Ausländer oder gegen bestimmte Ausländer als solche richtet, so ergibt sich für unseren Fall, daß die Enteignungen in der Süd-Dobrudža auch von diesem Standpunkt aus völkerrechtlich unzulässig sind. Denn die Enteignungen in der Süd-Dobrudža, sowie die Bestimmungen über die Veräußerung von ländlichen Immobilien seitens der Auswanderer, bei denen es sich um eine verschleierte Enteignung handelt, treffen nur die Ausländer oder die nationalen Minderheiten. Das Gesetz über die Neue Dobrudža verfügt ausdrücklich, daß nur diejenigen Eigentümer von Land der »Mirie« von der Abgabe eines Drittels des Landes befreit sind, die unter 5 Hektar Land besitzen und rumänische Staatsangehörige sind, das soll heißen, daß der ausländische Eigentümer von Land der »Mirie« unter 5 Hektar enteignet wird, während der Inländer unter denselben Bedingungen von der Enteignung verschont bleibt.

Die Bestimmungen der betreffenden Gesetze über die Neue Dobrudža hinsichtlich der Art und Weise der Veräußerung der ländlichen Immobilien sind speziell für den Ausländer geschaffen und legen diesem Lasten auf, die weit über eine an sich schon ungerechte unentgeltliche Enteignung hinaus gehen. Nachdem diesen Personen ein Drittel des Landes bei der

<sup>64)</sup> Leibholz, a. a. O. S. 97.

Nachprüfung der Rechtstitel genommen, nachdem ihnen möglicherweise auch ein bedeutender Teil des Landes auf Grund des festgestellten Unterschiedes zwischen der wirklichen und der in den Dokumenten angegebenen Flächengröße enteignet ist, und die zum Auswandern und Verkaufen ihrer ländlichen Immobilien gezwungen sind, statuiert das Gesetz außerdem noch, daß diese Ausländer ihr Land nur dem Staate und nur für einen von dem Landwirtschaftsministerium für jede Landkategorie festgesetzten Preis verkaufen dürfen. Die Bestimmung der Verfassung, daß man nur gegen angemessene und vom Gericht festgestellte Entschädigung enteignet werden kann, gilt aber für diese Ausländer nicht.

Im ganzen betrachtet ist die Behandlung der Ausländer durch die Gesetze über die Süd-Dobrudža sogar nach der gemäßigten Auffassung über die Geltung des Völkerrechtssatzes vom Schutz des Eigentums schlechter als die des Inländers, also völkerrechtswidrig. Wievielmehr muß diese Behandlung gegen die Völkerrechtssätze zum Schutz des Eigentums verstoßen, wenn man sich auf den Standpunkt stellt, daß der Ausländer unter Umständen besser behandelt werden soll, als der Inländer. Es erübrigt sich die Rechtslage in der Süd-Dobrudža mit diesem Standpunkt in Beziehung zu setzen.

Art. 112 des Gesetzes über die Organisation der Neuen Dobrudža von 1924 stellt eine Besonderheit dar. Ergibt sich auf Grund der Nachprüfung der Rechtstitel, daß die Immobilien tatsächlich eine größere Ausdehnung haben, als in den Akten angegeben ist, so soll dieser Teil dem Staate zufallen. Der Rumänische Staat stellt mit diesem Satz Anforderungen, die die Grundlage des Rechtserwerbs selbst treffen wollen. Diese Grundlagen sind die Voraussetzungen für die Existenz der wohl erworbenen Rechte; hieran kann man keine nachträglichen und willkürlichen Änderungen vornehmen. Darauf läuft es aber hinaus, wenn mit der Aufstellung von neuen Bedingungen die Gültigkeit des Rechtserwerbs in Frage gestellt und damit die Verletzung dieser Rechte auf Umwegen erreicht wird. Das Eigentumsrecht über diese Landflächen, die Rumänien wegen der größeren Ausdehnung den Eigentümern entziehen will, ist nach bulgarischem Recht regelrecht erworben und gilt also als regelrechtes Eigentumsrecht. Nach bulgarischem Recht waren die *Begrenzungen* des Grundstückes für die Feststellung der Flächengröße bzw. des Eigentumsrechts, nicht aber die Angaben in einem Flächenmaß entscheidend. Die Angabe des Flächenmaßes war, wie schon gesagt wurde, nur für die Besteuerung von Bedeutung und nur aus diesen Gründen war die Flächengröße oft kleiner angegeben, als sie in Wirklichkeit war. Diese Sachlage wollte der rumänische Staat ausnützen, um der Bevölkerung auf »rechtlichem« Wege noch ein weiteres Stück Land aus der Hand zu reißen. Dies Verfahren ist jedoch wieder nichts anderes als eine Enteignung ohne Entschädigung und widerspricht nach dem

oben Ausgeführten dem Völkerrechtssatz von dem Schutz des Eigentums. Für die Widerrechtlichkeit dieses Falles spricht noch ein anderer Umstand. Während man sich nach rumänischem Standpunkt für die Enteignungen zunächst auf die Eigenschaft des Landes der »Mirie« beruft, fällt diese Berufung hier weg. Dieser Fall kann, soweit der Erwerb nach den Rechtsvorschriften der Altstaaten erfolgt ist, nur unter dem Gesichtspunkt der Respektierung wohlervorbener Rechte durch den Nachfolgerstaat beurteilt werden.

Die herrschende Meinung über diese Frage geht dahin, daß Rechte, die der einzelne auf Grund der privat- oder öffentlichrechtlichen Vorschriften der alten Rechtsordnung erworben hat, von der Nachfolgerechtsordnung nur insoweit aufgehoben werden können, als sie gegen den *ordre public* des Nachfolgerstaates verstoßen<sup>65)</sup>. Als Verstoß gegen den *ordre public* ist nur der Fall anzusehen, daß die wohlervorbene Rechte der gesamten Rechtsauffassung des Folgestaates tatsächlich widerstreiten. Auf einen Verstoß gegen seine Rechtsordnung kann sich aber der rumänische Staat in diesem Falle nicht berufen, umso weniger, wenn man den Standpunkt von Pillet vertritt, daß »l'exception tirée de l'ordre public ne doit jamais aller au delà de la mesure nécessaire pour que l'ordre public menacé soit garanti<sup>66)</sup>.«

Wenn man diese zweite Form der Enteignung als Strafe für das Verschulden des Eigentümers wegen seiner falschen Angaben über die Flächengröße betrachten will, entsteht wieder der Zweifel, ob dafür eine staatsrechtliche und völkerrechtliche Rechtfertigung möglich ist. Diese Strafe wäre nämlich Konfiskation. Artikel 14 der rumänischen Verfassung verbietet aber jede Konfiskation als Strafe. Dasselbe gilt auch für die Fälle, in denen das Gesetz eine in andere Form gekleidete Konfiskation anordnet und zwar dahin, daß die ländlichen Immobilien derjenigen, die eine Verletzung der Bestimmungen des Artikels 115<sup>67)</sup> begangen haben, von rechtswegen Eigentum des Staates sind und bleiben. Völkerrechtlich gilt für den Fall, sofern wir dem Dr. Andru dahin zustimmen, daß das Völkerrecht seine Grundsätze auch aus dem inländischen Recht der zivilisierten Staaten schöpft<sup>68)</sup>, der Grundsatz, daß für die Strafbarkeit einer Handlung die Rechtsordnung des Tatortes maßgebend ist. Von dieser Regel machen nur manche Delikte Ausnahmen. Unter diese fällt die unrichtige Angabe der Flächengröße unter keinen Umständen.

<sup>65)</sup> Leibholz, a. a. O. S. 104 f. und die dort zitierte Literatur.

<sup>66)</sup> Pillet, *La théorie général des droits acquis*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international 1925, III, p. 524.

<sup>67)</sup> Der Artikel 115 verbietet jede wirkliche oder verschleierte Veräußerung der Liegenschaften in der Süd-Dobrudža.

<sup>68)</sup> a. a. O. S. 22.

Die Liste der Verstöße des Gesetzes über die Organisation der Neuen Dobrudža gegen die Bestimmungen, sowohl der Staatsverfassung Rumäniens, als auch gegen die der Völkerrechtsordnung könnte weiterhin durch die Behandlung der Abwesenden (Art. 118), durch die Verkäufe der Liegenschaften der Auswandernden und verschiedene andere Fälle vervielfältigt werden<sup>69)</sup>. Dies erübrigt sich jedoch, denn das bisher Ausgeführte genügt, um die Rechtszustände in der Süd-Dobrudža ins rechte Licht zu stellen. Daß trotz mancher Verfassungsbestimmungen dieser Zustand besteht, zeigt, daß es Staaten gibt, in denen neben dem verbrieften Recht ein anderes geübt wird<sup>70)</sup>. Das sollten sich besonders diejenigen vor Augen halten, die berufen sind, die Rechte der Minderheiten zu schützen und die Ordnung in Europa zu sichern.

Zum Schluß sei jedoch noch auf ein besonders wichtiges, gegen den Minderheitenschutzvertrag verstoßendes Verhalten Rumäniens hingewiesen. Gemeint ist die entschädigungslose Enteignung sämtlicher Liegenschaften, die den Schulen, Kirchen und anderen Wohlfahrts-einrichtungen der Minderheiten in der Süd-Dobrudža gehören<sup>71)</sup>.

Der Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien besagt in Artikel 9<sup>72)</sup>, daß die Minderheiten das Recht haben, auf ihre eigenen Kosten Schulen, Kirchen und andere Wohltätigkeitseinrichtungen zu unterhalten. Wie wäre es der Minderheit möglich, dieses Recht auszuüben, wenn der Staat selbst auf das Vermögen dieser Einrichtungen zurückgreift? Enthält diese Bestimmung nicht eine Garantie für die Minderheiten gegen die Vergewaltigung durch den rumänischen Staat? Oder soll nochmals betont werden, daß die Minderheitenrechte nur verbrieft, nicht aber tatsächliche Rechte sind?

<sup>69)</sup> Ausführlicher darüber Lapradelle, a. a. O. Kolaroff, a. a. O., Tocheff, a. a. O.

<sup>70)</sup> Charakteristisch genug ist darüber die Äußerung der rumänischen Zeitung *Universul* vom 5. VIII. 1924. Sie schreibt: »Wenn noch eine Änderung des Gesetzes in demselben Sinne erfolgen soll, wie sie am 22. IV. 1924 an dem reichlich ungerechten Gesetze vom 1. IV. 1914 vorgenommen wurde, so kann der neue Text eine sehr bequeme und klare Fassung in nur zwei Artikeln erhalten. Der erste soll den Art. 110 des jetzigen Gesetzes (der erklärt, daß die Rechte der Bevölkerung aufrecht erhalten bleiben, so wie sie am 28. VI. 1913 existierten) wiederzugeben und der zweite erklären, daß sämtliche unbeweglichen Güter in Süd-Dobrudža zwischen dem rumänischen Staat und den Rechtsanwälten der Provinz gerecht zu verteilen sind.«

<sup>71)</sup> S. oben S. 527.

<sup>72)</sup> Article 9. »Les ressortissants roumains appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants roumains. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.«

# Die Zuständigkeit der Vergleichskommissionen nach dem Accord vom 30. August 1929.

Dr. Alexander Reinhard, Assistent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Zweigstelle Trier.

## I.

Die im Genfer Communiqué vom 16. September 1928<sup>1)</sup> vorgesehenen und schon damals mittels politischer Bindung an die Rheinlandräumung von Frankreich durchgesetzten Verhandlungen über die Einsetzung einer »commission de constatation et de conciliation« führten auf der Haager Konferenz 1929 zu folgendem abschließenden Ergebnis, das im Absatz 2 der politischen Vereinbarung vom 30. August<sup>2)</sup> niedergelegt ist:

Die Signatarstaaten des Westpaktes von Locarno

»constatent qu'afin de faciliter dans l'intérêt commun le règlement amiable et pratique de toute difficulté qui puisse venir à s'élever entre la Belgique et l'Allemagne ou entre la France et l'Allemagne relativement à l'observation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, les Gouvernements Allemand, Belge et Français sont d'accord que la tâche d'amener un règlement amiable desdites difficultés soit accomplie par les Commissions organisées par les Conventions d'arbitrage conclues à Locarno le 16 Octobre 1925 par la Belgique et par la France avec l'Allemagne. Ces Commissions agiront conformément à la procédure ainsi qu'avec les pouvoirs prévus par ces Conventions«.

Was hier in Form der »Feststellung« vereinbart ist und politisch, zweifellos mit Recht, als Verzicht Frankreichs auf die jahrelang angestrebte Entmilitarisierungskontrolle gewertet wurde, ist in seiner rechtlichen Bedeutung, d. h. in seiner Beziehung zum Pakt von Locarno nicht un-

<sup>1)</sup> Über Bedeutung, Vorgeschichte und Hintergründe dieses »Accord« Kaas, Commission de constatation et de conciliation, im Bd. I, T. I dieser Zeitschrift, S. 132 ff. Vgl. a. Kaas, Zur völkerrechtlichen Sonderstellung der Rheinlande nach der Räumung. Nach einem Vortrag, gehalten am 8. V. 1929 auf der 17. Generalversammlung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften. »Europäische Gespräche«, Jahrg. VII, 1929, S. 222 ff.

<sup>2)</sup> Hier und später zitiert nach RGBl. II, 1930, S. 48/49.

bestritten. Ob nach Artikel 4, I des Westpaktes (W.P.) für Entmilitarisierungsfragen der Völkerbundsrat, und zwar unter Ausschluß des Schieds- und Vergleichsverfahrens des Artikels 3 zuständig ist 3), oder ob die Regelung des Artikels 3 auch für das Entmilitarisierungsrecht zu gelten hat 4), das ist die Auslegungsfrage, von deren Beantwortung es abhängt, ob und in welchem Punkte sich die neue Vereinbarung als abändernde Ergänzung zum Westpakt 5) ausweist.

Um eine bloße authentische Interpretation handelt es sich bei der Haager »Feststellung« ja auch dann nicht, wenn Artikel 3 W.P. für den Bereich der Entmilitarisierung anwendbar wäre. Artikel 3 unterscheidet zwischen Fragen, »bei denen die Parteien untereinander über ein Recht im Streite sind«, und »anderen« Fragen, d. h. politischen Angelegenheiten. Diese werden durch Artikel 3, III W.P. in Verbindung mit den Artikeln 17 der als Anlagen B und C dem Vertrag angegliederten Schiedsabkommen zwischen Deutschland und Frankreich bzw. Belgien (Sch.V.) der »Ständigen Versöhnungskommission« zugewiesen; die ersteren werden durch Artikel 3, II W.P. in Verbindung mit Artikel 1, I Sch.V. einem Schiedsgericht oder dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung übertragen. Dabei macht die Verweisung auf Artikel 13 der Völkerbundssatzung deutlich, daß es sich insbesondere handeln soll um »différends relatifs à l'interprétation d'un traité, . . . à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture«. Eine wirkliche oder behauptete Entmilitarisierungsverletzung ist — unbeschadet einer nach Artikel 2 Sch.V. auf Grund einer Vereinbarung ad hoc zulässigen Überweisung an die Vergleichskommission — nicht nur ein »gerichtsfähiger«, sondern ein »gerichtsobligatorischer« Tatbestand. Sei es, daß das Delikt unbezweifelbar und nur über »Umfang und Art der Wiedergutmachung« zu befinden ist, sei es, daß eine Meinungsverschiedenheit über die »Auslegung« der Artikel 42 oder 43 oder über das »Bestehen« einer Tatsache vorliegt, welche »die Verletzung einer internationalen Verpflichtung« bedeuten würde. Ein anderer Verfahrensanlaß ist so gut wie nicht denkbar. Fallen Entmilitarisierungsfragen unter Artikel 3 W.P., so wäre die Zuständigkeit der in Artikel 1 Sch.V. genannten internationalen Gerichte und nicht die der — erst im Haag eingesetzten — »Versöhnungskommission« des Artikels 17 Sch.V. begründet.

Dieses bei Voraussetzung der Anwendbarkeit des Artikels 3 unver-

3) So Linnebach, Die Entmilitarisierung der Rheinlande und der Vertrag von Locarno, Berlin 1927, S. 159; Kaas, Commission, S. 147/48. Andere s. u.

4) Wohl nur Strupp, Das Werk von Locarno, Berlin 1926, S. 93/94.

5) Zitate aus den Verträgen von Locarno nach RGBl. II, 1925, S. 976 ff.

meidliche Ergebnis, wonach sich Frankreich der durch den Friedensvertrag in die Hand gegebenen Sicherungs- und Einwirkungsmöglichkeiten begeben hätte zugunsten eines unbeeinflussbaren und nach der Erfolgsseite hin unberechenbaren Verfahrens, ist mit den Grundgedanken der historischen Rheinpolitik Frankreichs, mit seiner Sicherheits- und Kontrollpolitik und mit der Existenz des Artikels 44 des Versailler Vertrages unvereinbar. Damit eine solche These sich halten kann, muß eine Untersuchung des Westpaktrechtes schon sehr eindeutige Belege liefern <sup>6)</sup>.

Wie gezeigt, würde, falls Artikel 3 W.P. auf Entmilitarisierungsstreitfälle zuträfe, über deutsche Verstöße von *Richtern* zu befinden sein, »deren Entscheidung zu befolgen die Parteien sich verpflichten«. Daneben hätte jede Partei nach Artikel 4, I das Recht, die Frage eines Verstoßes vor den *Völkerbundsrat* zu bringen, *falls sie der Ansicht ist, daß ein solcher Verstoß begangen wurde oder begangen wird*. Es bestände also uneingeschränktes Nebeneinander von Völkerbunds- und Gerichtsverfahren, Völkerbundsrats- und Gerichtskompetenz. Solche Verfahrenskonkurrenz könnte vereinbart sein, wenn die Fixierung der Zuständigkeiten, die übliche Aufteilung der möglichen Entmilitarisierungsstreitfälle in Rechtsfragen für das Gericht und politische Fragen für den Rat nachweisbar wäre. Das ist hier aber nicht möglich. Aus der in Artikel 1, I Sch.V. gegebenen Verweisung auf den Artikel 13 der Völkerbundssatzung ergab sich, daß es sich letztlich immer handelt um die Normensubsumptions-, um die »Rechts«frage. Zudem hat die an sich vielleicht mögliche Unterteilung keinerlei praktischen Wert, nachdem

6) Zumal sich ebenfalls zufolge der Vertragsabsichten Frankreichs ergibt, daß für den Entmilitarisierungsstreitfall keineswegs Beilegung durch »Richter« und die Pflicht, »deren Entscheidung zu befolgen«, vereinbart, also Art. 44 für kraftlos erklärt werden sollte. Vgl. in der französischen Note vom 16. VI. in Teil II:

«La recherche des garanties de sécurité que le monde réclame ne saurait comporter de *novation* aux Traités de Paix.

Les accords à conclure ne devraient donc ni impliquer une révision de ces traités, ni aboutir dans la pratique à la modification des conditions spécifiées pour *l'application* de certaines de leurs clauses.»

Und im Teil IV, im Anschluß an die Erklärung des Einverständnisses mit den vorgeschlagenen Schiedsverträgen:

«Mais il doit être bien entendu que, entre la France et l'Allemagne, un tel traité devrait s'appliquer à tous les conflits et ne laisser place à une action coercitive *qu'au cas où une telle action serait entreprise conformément aux dispositions des traités en vigueur . . .*»

In der französischen Note v. 24. VIII. heißt es nochmals: »Was wir vor allem wollen, ist, daß *unter den in der Note vom 16. Juni angegebenen Voraussetzungen* eine Anwendung von Gewalt durch eine für alle Fälle obligatorische friedliche Regelung unmöglich gemacht wird.«

(Aus »Materialien zur Sicherheitsfrage«, Berlin 1925, S. 50 ff. (s. a. S. 16, 20 u. 22); S. 38 ff., bes. S. 40; und Strupp, a. a. O., S. 43 u. 47.)

»Nichtrechts«fragen für die Kompetenz des Gerichts a priori, zufolge Artikel 1, I Sch.V. de lege ausfallen und in Artikel 4, I W.P. überhaupt nicht unterschieden wird.

Bei Anwendbarkeit von Artikel 3 hätte hinsichtlich des Entmilitarisierungsrechts der Haager Gerichtshof Fragen zu klären, Feststellungen und Entscheidungen zu treffen, um derentwillen ebensogut der Völkerbundsrat angegangen werden kann. Es bestände Verfahrens-»nebeneinander« im wahrsten Sinne des Wortes und nicht jene »Kombination«, die der Schieds- und Vergleichsvertragspraxis eigentümlich ist, der die Anlagen B und C von Locarno entsprechen. Eine Verteilung der sachlichen Zuständigkeit nach Rechts- und anderen Fragen ist unmöglich bzw. unterblieben, das Verhältnis beider Klage-, Feststellungs- und Schiedsinstanzen zueinander mit vollkommenem Stillschweigen übergangen. Diese Unterlassungen werden, wird die praktische Schlußfolgerung gezogen, zum unbehebbareren Mangel in der Vertragskonstruktion. Da der Pflicht zur Befolgung des Gerichtsentscheids (Art. 3, II) das Recht gegenübersteht, nach Parteiermessung eine Völkerbundsfeststellung über begangene oder drohende Entmilitarisierungsverletzung herbeizuführen (Art. 4, I), ergibt sich aus der unregelmäßigen Zuständigkeitskumulation die Möglichkeit, daß der Entscheidung des Gerichts, das nach dem klaren Wortlaut des Artikels 3 W.P. bzw. 1 Sch.V. in allen Entmilitarisierungsfragen, die, wie gesagt, Rechtsfragen sind, angegangen werden muß, ausgewichen oder vorgegriffen wird, indem nach der ebenso klaren Vorschrift von Artikel 4, I W.P. der Rat befaßt wird 7).

Ein weiteres wichtiges Indiz dafür, daß einzig über Artikel 4, I W.P. eine unparteiische Feststellung zu erreichen ist, ob in concreto ein Entmilitarisierungsverstoß begangen ist oder wird, vermittelt jene dem Hauptstück des Paktes eigentümliche Gliederung, wonach dem zwischen Artikel 2 und 3 sowie zwischen 4 und 5 bestehenden Verhältnis sachlicher Komplementarität die jeweils ausschließliche Zusammengehörigkeit der Artikelpaare 2 und 3 und 4, 3 und 5 entspricht. Wären

7) Aus der Bindung der Garantie an das Völkerbundsverfahren leitet sich kein die stets offene Verfahrenswahl einschränkendes Kriterium ab. Der Zweck des Art. 4, I W. P. erschöpft sich nicht in der Auslösung der Garantie, trägt schon deshalb keine Auslegung, welche die einen Verstoß bejahende Gerichtsentscheidung zur Voraussetzung für das Völkerbundsverfahren machen will. Außerdem aber ist der dann unentbehrliche Vorbehalt nicht nur unterblieben, sondern in Art. 4, I sogar die »Ansicht« einer Partei und die Tatsache genügend, daß ein Verstoß zurzeit oder voraussichtlich »begangen wird«. Trotz anbefohlener gerichtlicher Streiterledigung dem Parteiermessung solche Bedeutung zuzubilligen und auf die bloße Wahrscheinlichkeit einer Entmilitarisierungsverletzung hin das Völkerbundsverfahren zuzulassen, hätte keinen Sinn. Wäre mit Art. 4, I wirklich nur die Garantiauslösung beabsichtigt, sie wäre zweifellos mit der Gerichtsentscheidung unmittelbar verbunden worden.

wirklich bei Verstößen gegen die Entmilitarisierungsbestimmungen Artikel 3 und 4 W.P. nebeneinander anwendbar, würde dort das systematisch-statische, hier das kausal-dynamische Ordnungsprinzip durchbrochen, und es wäre schlecht damit zu vereinbaren, daß die Verfahren des Artikel 3 nur »im Hinblick« und zwar auf die mit Artikel 2 — und nicht im Versailler Vertrag — übernommenen (neuen) Verpflichtungen geschaffen wurden, daß das Rheinstatut ausdrücklich in Artikel 2 und 4, I, mit keinem Wort in Artikel 3 erwähnt und in dem dazu gehörigen Artikel 5 nur in Verbindung mit einem Zurückgreifen auf Artikel 4 bezogen ist. Nur in Artikel 5 ist in bezug auf das Entmilitarisierungsrecht eine Verbindung zwischen den Artikeln 3 und 4 hergestellt. Die Behauptung der Anwendbarkeit des Artikels 3 wird sich hier bewähren müssen<sup>8)</sup>.

Durch Artikel 5 ist »die Bestimmung des Artikels 3... unter die Garantie der Hohen Vertragschließenden Teile gestellt«, und zwar unter jeweils verschiedener Voraussetzung, aber übereinstimmend für den Fall der Weigerung einer der Parteien des Artikels 3, sich auf die dort geschaffenen »Verfahren zur friedlichen Regelung« einzulassen oder »eine schiedsgerichtliche oder richterliche Entscheidung auszuführen«<sup>9)</sup>. Die Vielzahl denkbarer Situationen teilt Artikel 5 in zwei Gruppen auf und benutzt dazu als Kriterium das Fehlen oder die Existenz eines Verstoßes (gegen das Kriegsverbot oder) gegen die Entmilitarisierung. Im ersten, dem Fall des Artikels 5, III wird der Völkerbundsrat angegangen. Im zweiten, dem des Artikels 5, II ist bestimmt, daß die Vorschriften von Artikel 4 Anwendung finden sollen, wenn sich eine Partei im genannten Sinne weigert »et commet... une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles«.

Bei Anwendbarkeit des Artikels 3 für Fragen der Entmilitarisierung ist demnach hinsichtlich Artikel 5, II ein Verweigern der Einlassung in das Verfahren bzw. der Ausführung der Gerichtsentscheidung bei Vorliegen eines Entmilitarisierungsdelikts möglich. Mit dem »commet« könnte (1) der das Verfahren bzw. die Entscheidung bedingende Verstoß oder (2) ein gleichzeitig mit der Weigerung begangenes zweites Delikt oder (3) gemeint sein, daß trotz der Weigerung der bestehende Unrechtszustand nicht beseitigt wird bzw. ist. Während aber Frage 2 nicht ein Problem des Artikels 5, II, sondern das ursprüngliche des Verhältnisses von Artikel 3 zu Artikel 4 stellt, sind die Möglichkeiten 1 und 3 mit dem Präsens »commet« unvereinbar. Überdies wäre hinsichtlich Frage 3 das eine Handlung bezeichnende »commet« fehl am

<sup>8)</sup> Die Möglichkeit des Art. 2 Sch.V., demzufolge die Art. 17 u. 18 Sch.V. sowie gewisse Modifikationen zufolge Art. 19 bleiben hier außer Betracht.

<sup>9)</sup> Aus Art. 3, III und dem Sch.V. ergibt sich, warum die Ausführung der »Vergleichs«entscheidung nicht unter Garantie gestellt ist.

Platz. Wollte man aber behaupten, es handle sich nur um die Stipulation der Hilfspflicht der Garanten, dann erfordert die Tatsache der nicht näher spezifizierten Bezugnahme auf Artikel 4 die m. E. unzulässige Annahme, Artikel 4 sei allein zum Zwecke der Auslösung des Garantiemechanismus geschaffen, und es wäre auch nicht recht begreiflich, warum sich hinsichtlich der Entmilitarisierung der Sinn des Artikels 5, II darin erschöpfen soll, die voraussetzungsgemäß einzige Zweckbestimmung des Artikels 4, jene zu jedem Zeitpunkt des Gerichtsverfahrens offenstehende Möglichkeit nochmals zu betonen und lediglich einen Erfolg sicherzustellen, der mittels Artikel 4 auch ohne die ausdrücklich Verweisung in Artikel 5 mit Gewißheit hätte herbeigeführt werden können.

Diese erkennbaren Widersprüche und Unstimmigkeiten lösen sich nur auf, wenn die Anwendbarkeit des Artikels 3 für Entmilitarisierungskonflikte verneint <sup>10)</sup>, in Artikel 4 die *lex specialis* gesehen wird. Unter dieser Voraussetzung deckt Artikel 5, II alle konkreten Möglichkeiten und meint einen *Entmilitarisierungsverstoß als mögliche Folge der Weigerung*, betrifft den Fall, daß die durch das Scheitern der »friedlichen«, d. h. verfahrensmäßigen Beilegung einer sonstigen Streitfrage verursachte, vielleicht gespannte politische Lage Deutschland, Frankreich oder Belgien veranlassen könnte, unter Verletzung des Artikels 2 W.P. oder — was Deutschland angeht — der Versailler Artikel 42 oder 43 eine gewaltsame Erledigung des Streites anzustreben <sup>11)</sup>.

Jede Möglichkeit zu entgegengesetzter Annahme nimmt Artikel 5, III. Auf das Nichteintreten eines Entmilitarisierungsverstoßes ist ausdrücklich abgestellt, und der Verzicht auf die Anwendung von Artikel 4 wäre unerklärlich, wenn sich die Weigerung auf ein Verfahren oder eine Entscheidung in Sachen der Entmilitarisierung (bzw. des Artikels 2, I) sollte beziehen können.

<sup>10)</sup> Sehr deutlich Rauchberg, Die Verträge von Locarno, Prag 1926, S. VII, Sp. 1: »Vor den Völkerbundsrat sind demnach zu bringen: 1. die behauptete Verletzung des Artikels 2 des Rheinpakts (Angriff, Einfall, Krieg oder Verletzung der demilitarisierten Zone), 2. . . . Auf diese Punkte sind die Schiedsabkommen nicht anwendbar«.

<sup>11)</sup> Dafür ist die Gleichbehandlung von Kriegsverbots- und Entmilitarisierungsverletzung bezeichnend. Es war noch nie bestritten, daß eine Frage des Art. 2, I nicht in den Rahmen des Art. 3, dieser »friedlichen« Regelung gehört (vgl. Art. 7 W.P.). Sie ist mit gutem Grund dem Völkerbund vorbehalten und fällt schon deshalb als Anlaß der Weigerung im Sinne des Art. 5, II aus. Da aber trotzdem die Verletzungen des Kriegsverbots sowie des Entmilitarisierungsrechts in der gleichen, von Art. 5, II hergestellten Beziehung zu der einen oder anderen Weigerung aufgeführt sind, muß die jeweils gleiche Rechtslage vorausgesetzt, an einen Entmilitarisierungsstreitfall so wenig wie an einen solchen des Art. 2, I gedacht sein. Nicht ganz richtig Linnebach, Die Behandlung von Streitfragen über die Entmilitarisierung in dem Verträge von Locarno, in »Volk und Reich«, V. Jahrg., Berlin 1929, S. 744 u. 746/47. Die anschließende Kritik in einem »Brief an den Herausgeber« (a. a. O. S. 748 ff., bes. 750) ist zutreffend.

Weder im zweiten noch im dritten Absatz von Artikel 5 steht ein Entmilitarisierungsverfahren in Rede <sup>12)</sup>. Die von Frankreich und England auf der Haager Konferenz 1929 vertretene These ist als richtig anzuerkennen.

*Unter Ausschluß des Kommissionsverfahrens von Artikel 3 gilt in Sachen der Entmilitarisierung Artikel 4 W. P. als lex specialis.*

Weder um eine rein deklaratorische Feststellung schon geltenden Rechts, noch um eine authentische Interpretation handelt es sich, wenn die Signatarstaaten des Rheinpaktes von Locarno am 30. August 1929 »constatent... que la tâche d'amener un règlement amiable desdites difficultés <sup>13)</sup> soit accomplie par les Commissions organisées par les Conventions d'arbitrage conclues à Locarno...«.

*Die »Feststellung« bedeutet die Vereinbarung neuen Rechts.*

In Abänderung des Westpaktes sollen Entmilitarisierungsfragen in Zukunft nach Artikel 3 behandelt werden. Da aber nach Absatz 3 der Haager Vereinbarung (H.V.) die Zuständigkeit der »commission germano-belge de conciliation« bzw. der »commission germano-française de conciliation« <sup>14)</sup> begründet ist, liegt eine zweite Änderung vor. Die Erklärung der Zuständigkeit des Artikels 3 als solche hätte die Anwendbarkeit seines Absatzes II und in Verbindung mit Artikel I, I Sch.V. die gerichtliche Kompetenz bedeutet. Statt dessen wurde die »commission de conciliation« eingesetzt.

## II.

In Entmilitarisierungsfragen befindet in Zukunft eine Kommission, in die Deutschland und Frankreich bzw. Belgien außer dem eigenen Vertreter drei Staatsangehörige »dritter Mächte« von jeweils verschiedener Nationalität als Kommissare gemäß den Vorschriften der Anlagen B und C von Locarno gewählt haben <sup>15)</sup>. Die Kommission handelt nach Absatz 2 H.V. »gemäß dem Verfahren und mit den Befugnissen, die in diesen Abkommen vorgesehen sind«, und tritt in Tätigkeit unbeschadet der Bestimmung des Absatz 4 H.V. <sup>16)</sup>, wonach »jede der

<sup>12)</sup> Da Voraussetzung und Wirkung der Anwendbarkeitserklärung von Art. 4 auch ohne das vergebliche Verfahren nicht andere sein könnten, die Bezugnahme auf Art. 4 sich lediglich auf die Kriegsverbots- bzw. Entmilitarisierungsverletzung stützt, kann Art. 5, II für rechtlich überflüssig erachtet werden. Er erklärt sich wohl vorwiegend aus dem Bedürfnis, jede nur denkbare Sicherheit für friedliche Regelung zu schaffen und ausdrücklich festzustellen, daß und wie die Garanten auch dann zur Hilfe verpflichtet sein sollen, falls eine Partei des Art. 3 auf anderem Wege ihr Recht sollte suchen wollen.

<sup>13)</sup> »relativement à l'observation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles.«

<sup>14)</sup> Die Alternative unterbleibt hinfort, da für beide Kommissionen das gleiche gilt.

<sup>15)</sup> Vgl. Art. 4 Sch.V.; s. a. Art. 5, 7, 10 u. 15.

<sup>16)</sup> Die dem oben wiedergegebenen Abs. 2 der Haager Vereinbarung folgenden Abs. 3 u. 4 haben nachstehenden Wortlaut:

(3) Si pareille difficulté vient à s'élever, elle sera soumise soit à la Commission

Signatarmächte des in Locarno... abgeschlossenen Vertrags das Recht *behält*, jederzeit wegen jeder Schwierigkeit gemäß Artikel 4 dieses Vertrages den Völkerbundsrat anzurufen«. Da die Verweisung des Absatz 2 H.V. nur Art und Durchführung des Verfahrens betrifft, bleibt für die Beurteilung des Verhältnisses der Kommissionskompetenz zu der des Völkerbundsrates der letzte Satz von Absatz 4. Er gibt auch Aufschluß über die vorweg zu prüfende Frage der Anwendbarkeit von Artikel 16 und 18 Sch.V.

Schon vor der Haager Abmachung war Artikel 18 auszuschneiden, der den Rat gemäß Artikel 15 der Satzung »befinden« läßt, falls es sich um solche strittigen, »auf dem gewöhnlichen diplomatischen Wege« nicht lösbaren Fragen handelt, »bei denen nicht gemäß Artikel 1 dieses Abkommens die Lösung durch Richterspruch verlangt werden kann« (Art. 17 Sch.V.). Und zwar fällt Artikel 18 auch bei Annahme der Anwendbarkeit des Artikels 3 W.P. auf Entmilitarisierungsstreitfälle aus, weil es sich richtiger Ansicht nach, belegt durch die in Artikel 1 Sch.V. enthaltene Verweisung auf den Völkerbundsartikel 13, um eine Frage handelt, bei der »die Lösung durch Richterspruch« hätte verlangt werden können <sup>17)</sup>.

Weiter wird anzunehmen sein, daß die Einweisung des im Haag beschlossenen Kommissionsverfahrens in den Rahmen des Artikels 4 W.P. die Unanwendbarkeit des Artikels 16 Sch.V. bedingt. Das nach Absatz 4 H.V. ausdrücklich vorbehaltene Recht, von vornherein und in jedem Stadium des Kommissionsverfahrens die Zuständigkeit des Rates zu begründen, macht durchaus unwahrscheinlich, daß nach Artikel 16 Sch.V. eine Entmilitarisierungsstreitfrage »mittels einer zu vereinbarenden Schiedsordnung« oder »unmittelbar« dem internationalen Gerichtshof solle unterbreitet werden können, wenn »es

germano-belge de conciliation, soit à la Commission germano-française de conciliation, selon que la difficulté se sera élevée entre la Belgique et l'Allemagne ou entre la France et l'Allemagne.

(4) Cet accord ne porte nulle atteinte aux dispositions générales applicables en tels cas, et notamment sont réservés les pouvoirs généraux du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations et l'application éventuelle de l'article 213 du Traité de Versailles sur les investigations. Il est également entendu que chacune des Puissances signataires du Traité conclu à Locarno le 16 Octobre 1925 entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, conserve le droit de saisir à tout moment le Conseil de la Société des Nations de toute difficulté conformément à l'article 4 dudit Traité.

<sup>17)</sup> Ob Art. 15 der Völkerbundssatzung zur Anwendung gelangt, wird vom konkreten Fall und der Stellungnahme des Rates bzw. Frankreichs abhängen, steht im übrigen dahin. Die definitive Erledigung eines Entmilitarisierungskonfliktes dürfte zufolge des Neben-, wenn nicht Durcheinanders von Verfahrensmöglichkeiten sehr stark durch praktisch-politische Erwägungen bestimmt werden. Und immer bleibt fraglich, inwieweit Frankreich die nach Art. 4 W.P. immerhin verbliebene »Bewegungsfreiheit« dem Völkerbundsgedanken opfert.

vor der Ständigen Vergleichskommission nicht zu einem Vergleich« gekommen ist. Jede nähere Bestimmung des Verhältnisses von Rat zu Gerichtshof fehlt, und das oben erwähnte ungeklärte Nebeneinander wäre unvermeidlich. Zudem weisen die Entstehungsgeschichte und die ursprüngliche — im Haag verwirklichte — Absicht Briands darauf hin, daß wohl die Vergleichskommission der Schiedsverträge, aber nicht das gesamte Recht dieser Verträge für zuständig erklärt, daß nur ein Vor- bzw. Ersatzverfahren für das Völkerbundsverfahren gewollt und verwirklicht wurde. Es handelt sich zwar um ein »Vergleichsverfahren« hinsichtlich einer »Rechts«frage, aber nicht um ein solches im Sinne von Artikel 2 Sch.V. Hier ist es sinn- und zweckvoll, im Falle gescheiterten Vergleichsverfahrens die Möglichkeit der Rechtsentscheidung noch auszuprobieren, das eigentlich zuständige Rechtsforum anzugehen. Nach dem Haager Accord besteht keine Wahlmöglichkeit zwischen Rechts- und Vergleichsverfahren. Nur dieses, ein ausschließlich politisches Verfahren ist gewollt und ganz folgerichtig in den politischen Rahmen des Artikels 4 W.P. gestellt. Und Frankreich hat, wie nicht anders zu erwarten, weder auf die Rechte aus Artikel 4 noch auf die Hilfeleistungspflicht der Garanten verzichtet. Das wäre aber anzunehmen, das Funktionieren der Garantie wäre fragwürdig geworden, wenn im Falle gescheiterter Kommissionsverhandlungen Artikel 16 Sch.V. zum Zug gelangte.

Von dem zur Kommissionsbehandlung ungeeigneten Streitfall des Artikels 4, III bzw. 2, Ziff. 1 W.P. abgesehen, muß die *Kommissionskompetenz* im Rahmen von Artikel 4, I liegen. Ihre Fixierung macht deshalb notwendig, den Anwendungsbereich des Artikels 4, I hinsichtlich der Entmilitarisierung zu bestimmen. Da im Locarnovertrag, wie oben gezeigt, ein anderes Verfahren in Sachen der Entmilitarisierung wie das des Artikels 4 nicht begründet ist, kommt Artikel 4, I bei jedem Entmilitarisierungsdelikt zur Anwendung, falls sich nicht aus anderen Gründen eine Einschränkung ergibt. Eine solche leitet sich aber aus dem Zweck des Artikels 4 und der Tatsache her, daß seine Bezugnahme auf die Versailler Artikel 42 und 43 nur eine *Folge* der Bezugnahme auf Artikel 2 W.P. ist.

Lediglich die formale Gleichbehandlung Deutschlands mit den Westmächten in Artikel 2, I könnte darüber täuschen, daß diese Bestimmung für Frankreich und Belgien etwas anderes bedeuten muß wie für Deutschland. Denn ein deutsches Delikt im Sinne des Artikels 2 ist unter allen Umständen auch und vorerst schwerer Entmilitarisierungsverstoß. Zuzufolge des Versailler Vertragsrechts erfüllt sich für Deutschland der Deliktstatbestand des »Angriffs«, »Einfalls« oder »Kriegs« schon 50 km östlich des Rheins. Der Zweck des Artikels 4, das in Artikel 2 ausgesprochene Verbot solcher Handlungen vor Verletzungen

seitens *beider* Parteien sicherzustellen, konnte deshalb durch die Verknüpfung der Garantie mit dem *gleichen* Tatbestand, d. h. der Verletzung der jeweiligen Staatsgrenze, also des Artikels 2, I nicht erreicht werden; es sei denn, unter Verzicht auf ein Funktionieren der Garantie an der östlichen Zonengrenze. Wenn sich nun der in Artikel 4, I vorausgesetzte Tatbestand des Angriffs, Einfalls oder Kriegs für Frankreich oder Belgien als Deliktstäter immer nur an der deutschen Staatsgrenze erfüllt, während er durch Deutschland vielleicht auch dort, aber immer und erstmalig an der östlichen Zonengrenze gesetzt wird, so *bedeutet die in Artikel 4, I gegebene Bezugnahme auf die Artikel 42 und 43 materiell das gleiche wie diejenige auf Artikel 2 W. P.* Wie diese das französische bzw. belgische, betrifft jene das deutsche Delikt. Durch die Bezugnahme auf das Entmilitarisierungsrecht ist die Regelung des Artikels 4, I lediglich auf die besondere Situation zugeschnitten und die aus dem Versailler Entmilitarisierungsrecht im Hinblick auf Deutschland sich ergebende Abwandlung des Artikels 2, I berücksichtigt worden.

In Artikel 4, I kann es sich folglich nur um solche (allein von Deutschland begehbare) Entmilitarisierungsverstöße handeln, die nach ihrer Qualifikation einem (nur von Frankreich bzw. Belgien begehbaren) Verstoß gegen das Kriegsverbot des Artikels 2 entsprechen<sup>18)</sup>. Der Anwendungsbereich des Artikels 4, I deckt sich mit dem Sachbereiche des durch ihn bezogenen Artikels 2 und umfaßt zwei Gruppen von Entmilitarisierungsverstößen, je nachdem es sich handelt um Verstöße im Sinne des Artikels 2, Ziff. 1 bzw. des Artikels 4, III oder um solche im Sinne des Artikels 2, I, d. h. um solche Entmilitarisierungskonflikte, denen ein deutscher Verstoß zugrunde liegt, der Angriff, Einfall oder Krieg wirklich ist oder dahin tendiert oder als Angriffs-, Einfalls- oder Kriegshandlung behauptet werden kann. Alle sonstigen, nicht derart qualifizierbaren Entmilitarisierungsdelikte (»Rest«fälle), zu denen die reinen Formalverstöße zu rechnen sind, konnten, da sie in Artikel 4, I nicht gemeint sein können, bisher — nach Westpaktrecht — nicht be-

<sup>18)</sup> Eine andere, einzig auf den Wortlaut des Art. 4, I W.P. abgestellte Auslegung müßte für möglich und für vereinbart halten, daß der Garantiemechanismus gegen Deutschland schon bei einem geringfügigen Entmilitarisierungsverstoß funktioniert, während die Garantie gegen Frankreich bzw. Belgien erst in Frage kommen könnte, wenn Angriff, Einfall oder Krieg vorliegen bzw. drohen. Eine solch ungleiche und im höchsten Maße unbillige Regelung kann in Wahrheit weder beabsichtigt noch vereinbart sein. Abgesehen von der unterschiedlichen Sachlage, die auf den Versailler Vertrag und nicht auf den Westpakt zurückzuführen ist, läßt die Fassung des Art. 4 auf durchaus paritätische Behandlung der Parteien schließen. Auch ist nicht anzunehmen, daß sich die garantierenden Mächte England und Italien damit einverstanden erklärt haben, bei nur geringfügigen Entmilitarisierungsverletzungen gegen Deutschland Hilfe zu leisten, d. h. die Unverletzlichkeit der Versailler Entmilitarisierung grundsätzlich zu garantieren. (Vgl. Art. 1 W.P.: »ainsi qu'il est stipulé dans les articles ci-après«).

handelt werden, es sei denn auf Grund einer Vereinbarung ad hoc für Artikel 3. Es bleiben nur diplomatische Beilegung, nach ergebnislosen Verhandlungen — entgegen dem Sinne von Locarno — französische Repressaliemaßnahmen unter Beobachtung des Artikels 2, I oder — dem Sinne von Locarno entsprechend — auf Grund der Völkerbundsatzung (*nicht* nach Art. 4) die Befassung des Rats bzw. des Welt- oder Internationalen Gerichtshofes, während bei formal unbestreitbarem oder sonstwie offenbarem Verstoß Frankreich von allen dem Delikt gleichwertigen, nichtkriegerischen Gegenmaßnahmen hätte Gebrauch machen dürfen (Art. 44 Versailler Vertrag!).

Nach der Haager Vereinbarung, nachdem man anscheinend diplomatische Verhandlungen für nicht ausreichend und Briand zur Erledigung von »Kleinigkeiten« eine Kommission für notwendig gehalten hat, wäre für diese »Rest«fälle, für die »gütliche Regelung« der aus ihnen erwachsenden »Schwierigkeiten« jetzt die Vergleichskommission zuständig. Sie wären ihre eigentliche Domäne. Nach Absatz 2 H. V. ist es die »Aufgabe« der Kommission, »eine gütliche *Regelung* jener Schwierigkeiten *herbeizuführen*«. Nach Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 3 H.V. bedeutet folglich, unbeschadet diplomatischer Erledigung, eine Subsumptionsfrage, d. h. ein Streit darüber, ob ein Entmilitarisierungsverbot verletzt ist oder nicht, eine der von der Kommission zu behebenden »Schwierigkeiten«. Auch hat jetzt die Kommission — nicht Frankreich oder Belgien — die Aufgabe, im Falle eines formalen oder sonstwie offenkundigen Verstoßes Deutschland die Unrechtsbeseitigung aufzugeben bzw. die notwendigen Maßnahmen zu beschließen. Eine »gütliche« Regelung »herbeizuführen« kann ja nur heißen, daß eine Erledigung des Verstoßfalles unter Assistenz des deutschen Vertreters, in Berücksichtigung seiner Auffassung und durch einen ihn bindenden Beschluß erfolgt, im Falle der verweigerten Ausführung mittels Repressalie, deren Rechtstitel mit dem Kommissionsentscheid gegeben ist. Soll die neue Vereinbarung überhaupt Sinn und Wert haben, muß künftig jedes eigenmächtige Vorgehen Frankreichs bzw. Belgiens mit Ausnahme des Falles von Artikel 2, Ziff. 1 bzw. Artikel 4, III W.P. als ausgeschlossen und rechtswidrig gelten. *Artikel 44 von Versailles hat den letzten nach Locarno verbliebenen Rest seiner praktischen Geltung verloren.*

Ohne einen Beschluß sei es der Vergleichskommission, sei es des Völkerbundsrates ist demnach gewaltsames Vorgehen aus Gründen der Entmilitarisierung nicht mehr möglich. Es fragt sich nur, wie und ob die gegenseitigen Zuständigkeiten abzugrenzen sind, nachdem »jederzeit wegen jeder Schwierigkeit« der Rat angerufen werden kann.

Da es sich dabei um das Recht handelt, »gemäß Artikel 4 . . . . anzurufen«, kommt, wenn anderes nicht vereinbart wird, für die soeben

behandelten »Rest«fälle Absatz 2 H.V. ausschließlich zur Anwendung. Eine Zuständigkeitskonkurrenz von Kommission und Rat liegt nicht vor. Nach amtlicher deutscher Auffassung hat die Haager Vereinbarung alles beim Alten gelassen, nach englisch-französischer Meinung lediglich eine Kommissions-, nicht eine Erweiterung der Ratskompetenz in Entmilitarisierungssachen gebracht. Absatz 4 H.V., letzter Satz, ist nicht rechtskonstituierend, sondern Feststellung geltenden Rechts, kann nur praktisch werden, wenn und soweit eine Kompetenz des Rates und zwar nach Artikel 4 W.P. schon gegeben war. Da sie für die »Rest«verstöße fehlt, ergibt sich aus Absatz 4 H.V. weder eine Beeinträchtigung noch eine Aufhebung der ausdrücklichen Vorschrift des Absatz 2. Die Befassung der Kommission mit einem dieser Fälle hat eine gütliche Regelung im Sinne endgültiger Behebung der »Schwierigkeit« zur zwingenden Folge. Der Kommissionsbeschluß ist auszuführen. Eine Weigerung würde die Gegenpartei zu Repressalienmaßnahmen berechtigen oder zur Befassung des Rates dann, wenn sie infolge der Nichtausführung des Beschlusses zu der »Ansicht« gelangen kann, daß (Art. 4, I W.P.) »ein Verstoß gegen die Artikel 42 oder 43... begangen worden ist oder begangen wird«. Nur in diesem Falle, und zwar ausschließlich von Frankreich bzw. Belgien kann der Rat angerufen werden. Anderenfalls ist der Kommissionsbeschluß für jede Partei bindend.

Die Fälle des Artikels 4, I W.P. dürften praktisch kaum vor die Kommission gelangen oder doch im Laufe des Verfahrens vor den Rat gebracht werden. Sei es, Deutschland geht vor Beginn des von Frankreich möglicherweise beantragten Kommissionsverfahrens an den Rat und lehnt jenes dadurch ab, zieht als anfangs Beklagter den Kläger vor die ursprünglich nur von diesem anrufbare Instanz und wird gewissermaßen zur klagenden Partei. Sei es, daß Frankreich auf die im Falle deliktsbejahender Ratsfeststellung nach Art. 4, II W.P. gegebene Möglichkeit voller Handlungsfreiheit im Rahmen des Artikels 2, I nicht verzichten und sich der Hilfeleistung der Garanten nicht begeben will<sup>19)</sup>, oder daß mit einem Streit zu rechnen ist, der die Anwendung von Artikel 4, III gegeben sein läßt. Wird trotzdem die Kommission befaßt, besteht keine Verpflichtung des Anrufenden, bei dem Kommissionsverfahren zu bleiben. Bei Konflikten im Sinne des Artikels 4, I liegt Zuständigkeitskonkurrenz schon an sich vor. Sie wird noch ausdrücklich bestätigt in Absatz 4 H.V. Die Herbeiführung einer — wenn überhaupt noch möglichen — gütlichen Regelung ist in diesen Fällen nicht »Aufgabe« ausschließlich der *Kommission*. Es handelt sich um eine jeder Partei jederzeit offenstehende Wahlmöglichkeit. Gibt es aber *nach* Ergehen der Kommissionsentscheidung noch die

<sup>19)</sup> Ein Kommissionsbeschluß als solcher kann die Garantspflicht nicht auslösen, er bedeutet diesbezüglich keinen Ersatz der nach Art. 4 W.P. zu treffenden Feststellung.

ihre Ablehnung bedeutende Ratsbefassung, um eine möglicherweise entgegengesetzte Feststellung zu erreichen? Gibt es eine »Berufung«? Diese Frage findet in der Haager Vereinbarung keine klare Antwort. Nach Sinn und Zweck sowie nach dem Wortlaut von Absatz 4 H.V. wird aber trotz mancher Bedenken in bejahendem Sinne zu entscheiden sein.

Soweit es sich um Fragen des Artikels 4, I W.P., um Angelegenheiten unbestreitbarer Ratszuständigkeit handelt, ist das Kommissionsverfahren subsidiär. Die Haager Vereinbarung sollte keine Ausschaltung oder Schwämerung der Ratskompetenz bewirken dürfen, und Deutschland hatte die volle Wahrung des Appellationsrechts an den Rat nachdrücklichst als *conditio sine qua non* seines Einverständnisses bezeichnet. Zudem gehört die Haager Abmachung zweifelsfrei in den politisch-rechtlichen Rahmen des Artikels 4. Ob die Anwendbarkeit von Artikel 3 W.P. behauptet oder bestritten wurde — die Anwendungsmöglichkeit von Artikel 4 war außer Frage. Und wäre die Anrufung des Rats nur vor, aber nicht mehr nach Ergehen des Kommissionsbeschlusses gewollt, warum ist der unentbehrliche Vorbehalt unterblieben, welchen Sinn sollte die uneingeschränkte Verweisung des Absatz 4 H.V. auf Artikel 4 W.P. haben <sup>20)</sup>? Hätte man die Anrufung des Rates vor, aber nicht mehr nach Ergehen des Kommissionsbeschlusses gewollt, so hätte dies ausdrücklich ausgenommen werden müssen. Weder der Accord noch der Westpakt geben den geringsten Anhaltspunkt für die Annahme einer solchen Beschränkung, der auch die Bestimmung des Artikels 7 W.P. entgegensteht.

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt praktisch-politische Überlegung, wenn das Garantieverhältnis einbezogen und als richtig unterstellt wird, daß der einen deutschen Verstoß im Sinne des Artikels 4, I W.P. feststellende Kommissionsentscheid als solcher den Garantiemechanismus nicht auslöst. Verweigert Deutschland, ohne seinerseits den Rat anzugehen, die Ausführung des Kommissionsbeschlusses bzw. die Beseitigung des Unrechtszustandes, dann ist die materielle Voraussetzung für das Einschreiten der Garantien gesetzt. Da diese aber nach formellem Recht nur im Falle verstoßbejahender *Ratsentscheidung* zur Unterstützung verpflichtet sind, bleibt Frankreich bei ihrer Weigerung, auf Grund

<sup>20)</sup> »Daß jede der Signatarmächte... das Recht *behält*« (»conserve«, »retains«), bedeutet eine bewußt und aus bestimmtem Grunde gewählte Formulierung und bringt mit größtmöglicher Deutlichkeit zum Ausdruck, daß jenes bestehende Recht der Völkerbundsanrufung gemäß Art. 4 vollkommen unbeeinträchtigt erhalten bleiben soll. (Vgl. die ganz andere Formulierung im Satz 1 von Absatz 4 H.V.: »bleiben... vorbehalten«, »sont réservés«, »subject to the reservation«). Zu beachten bleibt auch noch, daß auch diejenigen Mächte, für welche sowohl die Schiedsverträge wie im besonderen die Tätigkeit der Vergleichskommissionen *res inter alios actae* sind, das Recht nach Art. 4 W.P. unbeeinträchtigt behalten haben.

des Kommissionsbeschlusses schon einzugreifen, keine andere Wahl, als ein diesen bestätigendes Urteil des Rates herbeizuführen, falls weder Deutschland noch ein Garant anhängig gemacht hat. Wenn aber die Haager Vereinbarung keine Beeinträchtigung der allen Beteiligten nach Artikel 4 W.P. zustehenden Rechte und auferlegten Pflichten verursachen soll, und Frankreich oder Belgien unter Umständen eine »Feststellung« des Rates zum Zwecke der Verwirklichung der Garantiepflcht benötigen, müssen jene und damit alle Signatarstaaten des Westpaktes mit Einschluß Deutschlands das Recht behalten haben, wirklich »jederzeit« und auch *nach Abschluß* des Kommissionsverfahrens »gemäß Artikel 4 dieses Vertrages den Völkerbundsrat anzurufen«. Auch wird Deutschland im Falle eines verstoßverneinenden Beschlusses den Rat angehen können, wenn Frankreich, ohne »Berufung« einzulegen, sich mit der Kommissionsentscheidung nicht zufriedengeben und mit irgendwelchen Ansinnen oder Forderungen auftreten sollte.

Ob dieses Recht zur Ablehnung der Kommission und zur »Berufung« an den Rat nicht reichlich problematisch sein kann, ist hier nicht zu untersuchen. Doch sei darauf hingewiesen, daß gegenüber dem der Vereinbarung zugrunde liegenden Plan Briands deutscherseits mit Recht eingewendet wurde, die auch damals vorgesehene Ablehnung der Kommission belaste zu leicht mit einem gewissen Odium, und daß solche Gefahr heute, bei einem stark »neutralen« Gremium, eher näher als ferner gerückt ist. Auch könnte der Rat nur schwer von einer so wesentlich »neutralen« Vorentscheidung abweichen wollen, nachdem das Entmilitarisierungsrecht noch mehr als früher dem politischen Verfahren zugänglich gemacht ist. Aus solchen und ähnlichen Gründen wird der Entschluß, an den Rat zu gehen oder nicht, unzweifelhaft und vor allem für Deutschland von Erwägungen abhängig, deren Einflußmöglichkeit um so weniger zu unterschätzen ist, als die Ratsbefassung entweder von vornherein die Kommission ausschaltet oder das Ende des Kommissionsverfahrens bedeutet. In allen Fällen wird es eine Präjudizierung der Ratsentscheidung gemäß dem Sinn der Haager Vereinbarung und ihrer vorbehaltlosen Verweisung auf Artikel 4 W.P. nicht geben dürfen. Im Rat ist jeweils von neuem zu verhandeln, im besonderen der Kommissionsentscheid nach der tatsächlichen und rechtlichen Seite zu prüfen.

\* \* \*

Nach der Bestimmung von Absatz 2 H.V. handeln die Vergleichskommissionen, wenn und solange sie tätig sind, »gemäß dem *Verfahren* und mit den *Bejugnissen*«, die in den Anlagen B und C von Locarno vorgesehen sind.

Eine Entmilitarisierungs»schwierigkeit« wird zufolge Absatz 3 H.V.

bei Entstehung zwischen Deutschland und Belgien bzw. Deutschland und Frankreich der deutsch-belgischen bzw. deutsch-französischen Vergleichskommission unterbreitet und zwar entsprechend Artikel 6, I Sch.V. auf einen Antrag hin, »der von den beiden Parteien in gegenseitigem Einverständnis« oder »von einer der beiden Parteien an den Vorsitzenden zu richten ist«. Im Gegegensatz zum Falle der Ratsbefassung sind England und Italien überhaupt nicht antragsberechtigt, Deutschland gegenüber beiden Kommissionen, Frankreich bzw. Belgien gegenüber der deutsch-französischen bzw. -belgischen. Im Falle eines Frankreich und Belgien gleichermaßen angehenden Verstoßes tagen beide Kommissionen, falls nichts anderes ad hoc vereinbart wird <sup>21)</sup>. Die Kommission tagt nicht ständig, sondern tritt erst auf einen Antrag hin zusammen, der nach Artikel 6, II Sch.V. »eine kurze Darstellung des Streitfalles und das Ersuchen an die Kommission« enthält, »alle geeigneten Maßnahmen zur Herbeiführung eines Vergleichs anzuwenden« (vgl. a. Art. 6, III).

Nach Artikel 8 Sch.V. liegt es der Kommission ob, »die strittigen Fragen zu klären, zu diesem Zweck alle geeigneten Auskünfte auf dem Weg einer Untersuchung oder sonstwie zu sammeln«. Auf Grund der in Artikel 14 von den Parteien übernommenen Verpflichtung kann die Kommission allgemein Förderung ihrer Arbeiten durch die Parteien, »insbesondere in möglichst weitem Maße alle zweckdienlichen Urkunden und Auskünfte« verlangen und darauf bestehen, daß »ihr auf dem Gebiete der Parteien und gemäß deren Gesetzgebung die Vorladung und Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie die Einnahme des Augenscheins« ermöglicht wird. Damit ist im großen und ganzen Inhalt und Umfang des der Kommission zustehenden *Untersuchungsrechts* angegeben, noch ergänzt durch die in Artikel 9 Sch.V. enthaltene Verweisung, wonach sich die Kommission, »wenn sie nicht einstimmig anderweitig beschließt«, zu halten hat »an die Bestimmungen des Titels III (Internationale Untersuchungskommission) des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907«. Es handelt sich dabei vorwiegend um die Artikel 18 bis 23 dieses Abkommens <sup>22)</sup>. Nach diesen Bestimmungen soll die Kommission »zu allen Förmlichkeiten schreiten, welche die Beweisaufnahme mit sich bringt« (Art. 18). »Die Untersuchung erfolgt kontradiktorisch.« Jede Partei übermittelt der anderen und der Kommission »die Darlegungen über den Tatbestand«, »Akten, Schriftstücke und Urkunden,

<sup>21)</sup> Und wenn nicht zur Vermeidung eines gegensätzlichen Beschlusses an den Rat gegangen wird und so beide Kommissionen ausgeschaltet werden. Ein deutscher Antrag bei dem Rat würde ebenfalls das Ende beider Kommissionsverfahren bedeuten.

<sup>22)</sup> Deuxième conférence internationale de la paix. Actes et documents. La Haye 1907, I, p. 606 et ss.

die sie zur Ermittlung der Wahrheit für nützlich erachtet, sowie eine Liste der Zeugen und Sachverständigen, deren Vernehmung sie wünscht« (Art. 19). Nach Artikel 20 ist die Kommission befugt, »mit Zustimmung der Parteien sich zeitweilig an Orte zu begeben, wo sie dieses Aufklärungsmittel anzuwenden für nützlich erachtet, oder dorthin eins oder mehrere ihrer Mitglieder abzuordnen«.

In den Auseinandersetzungen über Bedeutung und Inhalt der Haager Vereinbarung wurde den jede Kontrolle verneinenden Erklärungen deutscher Stellen häufig folgender Satz der Haager Schlußrede Briands entgegengehalten: «Les commissions prévues par les actes de Locarno ont des pouvoirs d'enquête, de constatation et de conciliation nécessaires». Aus dieser Feststellung in Verbindung mit Absatz 4 H.V. wurden teilweise Schlußfolgerungen gezogen, die, soweit sie auf die Behauptung einer Kontroll- oder Investigationsmöglichkeit der Entmilitarisierung hinauslaufen, abwegig sind. Der genannte Passus kann sich nur auf die obengenannten und keineswegs außergewöhnlichen Befugnisse der Kommission beziehen, wäre jedenfalls bei Behauptung eines Kontroll- oder Investigationsrechts im herkömmlichen Sinne rechtlich unvertretbar. Aus der in Absatz 4 H.V. gebrauchten Wendung, es solle »die etwaige Anwendung (»l'application éventuelle«) des Artikels 213 des Vertrages von Versailles« vorbehalten bleiben, ergibt sich auch, daß eine »Investigation« nur in Betracht kommen kann, wenn eben Bedingungen und Voraussetzungen für Artikel 213 gegeben sind. Daran fehlt es aber a priori, solange nicht der Völkerbundsrat gemäß Artikel 4 W.P. befaßt ist. Grundsätzlich und soweit sich praktische Folgerungen daraus ergeben, daß eine Investigation der »Entmilitarisierung« unstatthaft ist, hat die Vergleichskommission sich jeder Art der Betätigung im Sinne einer »Investigationskommission« zu enthalten.

Die Gefahr einer Verwechslung von Untersuchungs- und Feststellungsbefugnissen nach Locarno- und Investigationsrecht besteht weit mehr, wenn der Rat gemäß Artikel 4 angegangen ist. Sei es, daß er sich womöglich in Analogie zu dem Investigationsrecht der Vergleichskommission als »Quasi-Investigationskommission« zu bedienen versucht, sei es, daß die Identität des Rechtssubjektes — nach Artikel 4 W.P. wie nach Artikel 213 ist es der Rat — oder die Gleichheit der Artikel 42 und 180, III sowie die teilweise Übereinstimmung der Artikel 43 und 178, I von Versailles dazu verleiten. Trotzdem ist daran festzuhalten, daß es eine Investigation weder der »Entmilitarisierung« noch eines »entmilitarisierten« Gebietes de jure gibt. Da sich die Schlußfolgerungen aus dieser Erkenntnis nur im einzelnen konkreten Fall ziehen lassen, kann lediglich als Grundsatz aufgestellt werden, daß Art, Umfang und Methoden des Feststellungsverfahrens nach Artikel 4

W.P. sich in nichts von einem Verfahren unterscheiden dürfen, wie es im Falle ähnlicher Regelung gegenüber jedem anderen Staat zur Anwendung kommen würde oder könnte.

Wird zur Feststellung an den Rat gegangen, haben sich Frankreich oder Belgien vor seiner Befassung und im Falle vertragsrechtlicher Wahlmöglichkeit zwischen Investigations- oder Verfahren nach Artikel 4 W.P. schlüssig zu machen, ob sie einen Antrag gemäß Kapitel II des Investigationsprotokolls oder gemäß Artikel 4 des Westpaktes stellen wollen. Im einen Falle würde eine *Abrüstungsverfehlung* behauptet, begangen im »entfestigten« Gebiet (Art. 180, III) bzw. in dem westlich der 50 km-Linie liegenden Teil des Reichsgebiets (Art. 178, I), im anderen Falle eine *Entmilitarisierungsverfehlung*, begangen im »entmilitarisierten« Gebiet.

Es fragt sich nur, ob die Art des Verfahrens der Willkür bzw. dem politischen Ermessen des Antragstellers überlassen ist, welche Wirkungen sich aus dieser Doppexistenz des Entfestigungsstatuts sowie des Tatbestandes »ständiger («materieller») Mobilmachungsvorkehrung« ergeben, nachdem ein und dieselbe Tatsache oder Handlung wohl ein einziges Verbot tangiert, dieses aber innerhalb des rechtlichen Bereiches des Artikels 44 und des Artikels 213 existiert, also die Verfahren nach Artikel 4 W.P. und dem Investigationsprotokoll gleichermaßen benutzbar sind. Welches Verfahren ist anzuwenden, wenn solches Delikt innerhalb der entmilitarisierten Zone begangen wird?

Im einzelnen ist hier nicht darauf einzugehen. Man wird sich leicht davon überzeugen, daß weder die zwischen Entmilitarisierungs- und Abrüstungsstatut bestehende Verschiedenheit der Zwecke als Zuweiskriterium brauchbar ist, noch eine Wort- oder Sinnauslegung der doppelten Verbotsvorschriften zur Lösung des Problems führt, noch eine vergleichende Betrachtung der den völkerrechtlichen Institutionen »Entmilitarisierung« und »Abrüstung« eigentümlichen Tatbestands- und Wesensmerkmale. Die Kompetenz beider Verfahrensartikel wird in vielen Fällen nicht geleugnet werden können. Und diese Einsicht legt nur noch näher, nach irgendeinem, Willkür ausschließenden oder wenigstens beschränkenden Anhaltspunkt zu suchen. Mangels jeden grundsätzlichen und aus dem konkreten Verstoßfall ableitbaren Subsumptionskriteriums wird man in Analogie zu gewissen allgemeinen Rechtsgrundsätzen und nach Billigkeit dafür halten dürfen, daß für oder gegen die Anwendbarkeit des Verfahrens nach Artikel 4 W.P. oder des Investigationsverfahrens (subsidiär) entscheidend sein sollte, daß die Reaktion auf eine Vertragsverletzung dieser adäquat sein muß, und, wenn wie hier zwei Verfahrensarten vertraglich begründet sind, dasjenige Verfahren gewählt werden sollte, welches »erforderlich« und am besten geeignet ist, die Beseitigung des Unrechtszustandes und die

Abwendung der Unrechtsfolgen am schnellsten und ohne Weiterungen oder unbillige Härten herbeizuführen.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegung würden die Signatarmächte des Westpaktes ein Investigationsverfahren an Stelle des Kommissions- bzw. des Verfahrens nach Artikel 4 W.P. beantragen können und zwar auch während des Kommissionsverfahrens und trotz eines ergangenen Kommissionsbeschlusses, wenn eine Tatsache oder Handlung vorliegt, die gegen Entmilitarisierungs- und Abrüstungsrecht gleichzeitig verstößt. Frankreich oder Belgien könnten ein Interesse daran haben, und auch Deutschland muß es unbenommen bleiben, die Kommission abzulehnen, um aus irgendwelchen Gründen das Investigationsverfahren beim Völkerbundsrat zu beantragen oder ein entsprechendes Ersuchen während oder nach Abschluß des Kommissionsverfahrens zu stellen.

Diese Möglichkeit der Wahl zwischen den Verfahren nach Artikel 4 W.P. und nach Artikel 213 gibt natürlich nicht das Recht, von dem einen Völkerbundsverfahren zu dem anderen hinüber zu wechseln. Dies verbietet sich nicht nur aus Gründen der Identität der Entscheidungsinstanz oder deshalb, weil es sich im Falle des Artikels 4 W.P. um eine deutsch-französische bzw. -belgische Angelegenheit, in demjenigen des Artikels 213 um eine allgemein internationale handelt, sondern weil es sich handelt um — faktisch in mancher Beziehung vielleicht ähnliche, aber — rechtlich grundverschiedene Arten, Bedingungen und Wirkungen, um durchaus inkommensurable Wesenseigenheiten der Verfahren. Es sei nur hingewiesen auf die jeweils typische Regelung der Antragsformalien und -legitimation und auf den charakteristischen Unterschied, daß das Verfahren des Artikels 4 W.P. kontradiktorisch ist, in einem Investigationsverfahren das inquisitorische Moment vorherrscht. Zudem liegt hier ein unübertragbares, nicht auswechselbares Ausnahmeverfahren, ein restriktiv auszulegendes und zu handhabendes Ausnahmerecht vor. Sobald ein Antrag, sei es gemäß Artikel 4 W.P., sei es Artikel 213, beim Völkerbundsrat gestellt wurde, ist endgültig und unabänderlich über die Qualifikation des fraglichen Tatbestandes als Entmilitarisierungs- oder Abrüstungsdelikt und damit über Art und Durchführung des Verfahrens entschieden.

Die Antragsbefugnis auch noch *nach Abschluß* des Kommissionsverfahrens bedingt gewisse Abwandlungen der Vorschriften des Artikels 8, I, letzter Satz, sowie 8, II der Schiedsverträge. Nach Artikel 8, I, letzter Satz, ist bestimmt, die Kommission könne »nach Prüfung des Falles den Parteien die Bedingungen der ihr angemessen scheinenden Regelung mitteilen und ihnen eine Frist zur Erklärung setzen«. Und Artikel 8, II bestimmt: »Nach Beendigung ihrer Arbeiten stellt die Kommission ein Protokoll auf, das je nach Lage des Falles feststellt,

entweder, daß sich die Parteien verständigt haben und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen die Verständigung erfolgt ist, oder aber, daß die Parteien nicht zur Annahme eines Vergleichs gebracht werden konnten«. Die Modifikationen ergeben sich einerseits aus der Bestimmung des Absatz 2 H.V., daß eine gütliche Regelung »herbeizuführen« sei, andererseits aus Absatz 4 H.V., wonach das Recht der Ablehnung des Kommissionsbeschlusses zugunsten des Völkerbundsverfahrens geblieben ist.

Im Falle der ausschließlichen Kommissionskompetenz prävaliert Absatz 2 H.V. Die Kommission schlägt nach Artikel 8 Sch.V. eine Regelung des Streitfalles vor, setzt den Parteien eine Erklärungsfrist und beschließt dann mit Stimmenmehrheit (Art. 13 Sch.V.) endgültig; allerdings unbeschadet der Rechte, die sich für die Parteien aus der Völkerbundsmitgliedschaft ergeben können. Auch würde die Kommission ihren anfänglichen Vorschlag wohl auf Grund der nach Artikel 8, I Sch.V. befristeten Parteierklärungen abändern können. Von diesen Möglichkeiten abgesehen, kann es zufolge Absatz 2 H.V. kein »Protokoll« des Inhaltes geben, »daß die Parteien nicht zur Annahme eines Vergleichs gebracht werden konnten«. Grundsätzlich gilt das gleiche, wenn ein Streitfall im Sinne des Artikels 4, I W.P. vor die Kommission und zu deren Entscheidung gebracht wird. Auch hier bestimmt die Kommission eine Regelung, rechtsverbindlich für die Parteien. Die Rechtskraft des Kommissionsbeschlusses und seine Ausführung stehen allerdings unter dem Vorbehalt, daß nicht eine der Parteien nach Artikel 4 W.P. die letztlich allein gültige und verbindliche Entscheidung des Rates herbeiführt. Strittig bleibt nur, innerhalb welcher Frist der Rat zu befassen ist. Wenn analoge Anwendung von Artikel 18 Sch.V., also eine Frist von einem Monat abgelehnt und für unverzügliche Klageerhebung entschieden wird, ist dafür maßgebend, daß es sich in einem Falle des Artikels 4, I W. P. um einen ernsten Konflikt handeln kann und jede der streitenden Parteien es in der Hand hatte, entweder sofort oder wenigstens vor Abschluß des Kommissionsverfahrens (bzw. vor Bekanntgabe der Regelungsbedingungen gemäß Art. 8 Sch.V.) an den Völkerbundsrat zu gehen.

Unverändert gelten die nach Wichtigkeit und Folgerungen offenkundigen Bestimmungen der Artikel 9, Satz 1, Artikel 11 und 13 Sch.V. »Vorbehaltlich einer besonderen anderweitigen Vereinbarung regelt die Ständige Vergleichskommission selbst ihr Verfahren, das *in jedem Fall kontradiktorisch* sein muß« (Art. 9). Nach Artikel 11 sind die Kommissionsarbeiten »nur öffentlich auf Grund eines Beschlusses, den die Kommission mit Zustimmung der Parteien faßt«. Jede Partei kann demnach die Öffentlichkeit ausschließen. Mit alleiniger Ausnahme derjenigen *gegen* die Anwendung von Titel III des schon genannten

Abkommens von 1907 werden zufolge Artikel 13 *alle* Entscheidungen der Kommission mit Stimmen*mehrheit* getroffen. Unbeschadet der Abwandlung aus Artikel 11 befindet also nach Artikel 13 die Kommission mangels gegenseitigen Einverständnisses mit Stimmenmehrheit sowohl über sämtliche, mit dem Verfahren oder der Ausübung von Befugnissen zusammenhängende Fragen, über die Zulassung von Beweisanträgen jeder Art sowie über die Bedingungen, unter denen eine Regelung des unterbreiteten Streitfalles stattfinden soll. Die neutralen Mitglieder der Kommission können unter diesen Umständen gegen beide Parteien beschließen, und jede Partei benötigt zur Durchsetzung irgendwelcher Wünsche und Anträge der Zustimmung von zwei neutralen Mitgliedern.

---

## REGISTER

## 1. Schlagwortregister

- A.**
- Académie Diplomatique Internationale**, Resolution betreffend den internationalen Schutz der Menschen- und Bürgerrechte vom 8. II. 1928, Einzelpersonen keine Subjekte des Menschenrechts nach der — 372  
 — — Sanktionen, keine — nach der 373, 375  
 — — Wortlaut 369 f., 554
- Action**, Bedeutung in der englischen Rechtssprache 29
- Adatci** s. a. Londoner Bericht vom 18. 5. 1929  
 — Bericht vom 7. 3. 1929 15  
 — — Bemerkungen Polens, Griechenlands und der Kleinen Entente auf Grund des Berichts 15
- Ägäische Inseln**, Athener Vertrag vom 24. II. 1913 122 f.  
 — Beschluß der Großmächte vom 13. 2. 1914 123 f., 126  
 — — Annahme durch Griechenland 123  
 — — Protest der Türkei 123 f., 127  
 — Besetzung durch die Entente, Darstellung 124 f.  
 — — rechtliche Würdigung 125 ff.  
 — Besetzung durch Griechenland 122 ff.  
 — Erklärung der Großmächte vom 24. 4. 1914 124  
 — Gebietshoheit über sie, bei Ausbruch des Weltkrieges 122 ff.  
 — — auf Grund des Lausanner Vertrages vom 24. 7. 1923 124  
 — Lausanner Vertrag vom 24. 7. 1923 124  
 — Londoner Vertrag vom 30. 5. 1913 122 ff.  
 — Neutralität Griechenlands während des Weltkrieges, keine Erstreckung auf die Ägäischen Inseln 127  
 — völkerrechtliche Lage bei Ausbruch des Weltkrieges 122 ff.
- Ägypten**, Gemischte Gerichte 94  
 — Tribunaux Mixtes 94
- Allbeteiligungsklausel** in den Haager Neutralitätsabkommen 120
- Agrarfonds**, Fonds A gemäß dem III. Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon 218, 220 ff.  
 — — Dotierung 221  
 — — Verwaltung 222  
 — — Zweck 218, 220
- Agrarreform** s. Jugoslawien, Rumänien, Tschechoslowakei
- Alexandrette** s. Mandate (Syrien und Libanon)
- Alte Dobrudža** s. Nord-Dobrudža
- Anerkennung** neuer Staaten, Zusammenhang zwischen Minderheitenrecht und — 5, 9  
 — der Republik Armenien 362  
 — Sowjetrußlands s. Sowjetrußland
- Angola**, Abkommen zwischen Portugal und der südafrikanischen Union betreffend die Grenze zwischen der Kolonie Angola und dem Mandatsgebiet Südwestafrika 187
- Armenien**, Ansiedlungsprojekt Nansens 364  
 — Armenierfrage, Haltung Deutschlands zur — im Weltkrieg 359 ff.  
 — — Haltung der alliierten Hauptmächte zur — in und seit dem Weltkrieg 361 ff.  
 — türkische Deportationen 359 ff.  
 — Heimstätte, Plan einer autonomen — 362  
 — Republik —, Anerkennung 362  
 — — Grenzen 362  
 — — Teilung zwischen der Türkei und Sowjetrußland 362
- Asquith**, Premierminister s. Großbritannien (Brief, Erklärung)
- Athener Vertrag vom 14. 11. 1913**, Bestimmung über die Ägäischen Inseln 122 f.
- Athos, Berg**— 122
- Auftragsangelegenheiten** s. Berlin (Verfassung der Stadt —)
- Ausgabeninitiative**, Beschränkung der parlamentarischen — s. Deutsches Reich (Reichstag), Preußen (Landtag)
- Auslegung** jeder Einzelbestimmung aus ihrer Stellung im Rahmen des Ganzen 33 f.  
 — ethische Erwägungen bei der — des Rechts 312 f.  
 — rechtsgestaltendes Moment in der — 305 f.  
 — von Staatsverträgen s. Staatsverträge
- Außerordentliche Kriegsmaßnahmen** s. Mesures exceptionnelles de guerre
- Australien** s. Mandate
- Autarkie** des Staates eine Illusion 314 f.

## B.

- Bahai-Fall** 174, 176, 205  
**Baldwin**, Premierminister s. Großbritannien (Brief)  
**Baltische Staaten** s. a. Estland, Lettland, Litauen  
 — Minderheitenrecht s. Minderheitenrecht  
 — keine Nationalstaaten im konstruktiv staatsrechtlichen Sinne 407 f., 424 f.  
**Belagerungszustand** in Mandatsgebieten 205  
**Belgien** s. a. Mandate  
 — Kriegsschäden, Gesetz vom 8. 10. 1921 über den Ersatz der — 51  
**Belgisch-Kongo**, Zollunion mit dem Mandatsgebiet Ruanda-Urundi 182  
**Berlin**, Verfassung der Stadt —, Abgaben 465, 467  
 — — Anleihen 460  
 — — Anstalten 456, 465  
 — — Anweisungsrecht 460 f., 470  
 — — Aufsichtsbehörde 456, 462, 464, 468 f.  
 — — Auftragsangelegenheiten 460, 467  
 — — Ausgaben, außerplanmäßige 465  
 — — Baupolizeibeamte 466 f.  
 — — Beamte 459, 461, 465 ff.  
 — — Beanstandungsrecht 456, 459, 462, 469  
 — — Besoldungsordnung 465  
 — — Bestätigung des Oberbürgermeisters, der Bürgermeister, der Stadträte und der Mitglieder der Bezirksämter 468  
 — — Betriebe 460, 465  
 — — Bezirke 456 ff., 462 f., 465, 470  
 — — Bezirksämter 456, 459, 462, 467 f.  
 — — Bezirksbeamte 456, 460, 467  
 — — Bezirksbeigeordnete 459, 461, 463  
 — — Bezirksbürgermeister 456, 459 ff., 467  
 — — Bezirksdeputationen 456  
 — — Bezirksräte 459 f., 462 f.  
 — — Bezirksstadträte 456, 460 ff., 467  
 — — Bezirksverordnete 456, 459, 462 f.  
 — — Bezirksversammlungen 456, 459 f., 462, 466 ff.  
 — — Bezirksvorstand 459  
 — — Bürgermeister 455, 459 ff., 463 f., 466, 468 ff.  
 — — Bürgermeisterkollegium 462, 469  
 — — Bürgerschaftsübernahme 465  
 — — Darlehnsaufnahme 465  
 — — Denkmalschutz 460  
 — — Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bürgermeisterkollegium und Stadtvertretung 462, 469  
 — — — zwischen Magistrat und Bezirksorganen 456  
 — — — zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung (Stadtgemeindevorstand) 465  
 — — — zwischen Oberbürgermeister und Stadtvertretung (Stadtgemeindevorstand) 459  
 — — Ernennungsrecht 456, 459 ff., 466 f., 468

## (Berlin)

- — Gemeindevorstand s. a. Stadtvorstand 461, 464  
 — — gemeinsame Besprechungen zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltung 459, 465  
 — — Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung 457, 464  
 — — Grundsatzgesetzgebung 456, 466 f., 470  
 — — Grundstückserwerb 465  
 — — Haushaltsplan 456, 460, 465  
 — — Kassen- und Rechnungskontrolle 460, 465  
 — — Magistrat 455 f., 461, 463 ff.  
 — — Oberbürgermeister 455, 457 ff., 463 ff.  
 — — Schulverwaltung 456, 460, 467, 470  
 — — Selbstverwaltungsangelegenheiten 460, 465, 467  
 — — Staatsaufsicht 456, 460, 468 f.  
 — — Stadtgemeindevorstand 458 f., 461 ff., 468  
 — — Stadträte 455, 460 f., 463 f., 466, 468 ff.  
 — — Stadtverordnete 456, 459, 462 ff.  
 — — Stadtverordnetenversammlung s. a. Berlin (Verfassung der Stadt — [Stadtvertretung]) 455 ff., 460 f., 463 ff., 469  
 — — Stadtverordnetenvorsteher 464  
 — — Stadtvertretung s. a. Berlin (Verfassung der Stadt — [Stadtverordnetenversammlung]) 458 ff., 469  
 — — Stadtverwaltung und Bezirksverwaltungen, Verteilung der Befugnisse 456, 458, 461, 463, 467, 470  
 — — Stadtvorstand s. a. Berlin (Verfassung der Stadt — [Gemeindevorstand]) 455, 459, 461, 464  
 — — Tagegelder 460, 464  
 — — Tarife 465  
 — — Vermögen, Verfügung über städtisches — 465  
 — — Verwaltungsbezirke s. Bezirke  
 — — Wahlen 459, 462, 465  
 — — Verwaltungsdeputationen (-ausschüsse) 456, 459  
**Berliner Vertrag vom 13. 7. 1878**, minderheitenrechtliche Bestimmungen 8, 346, 348  
**Besetztes Gebiet**, keine Anwendung des Art. 300 d des Versailler Vertrages auf das besetzte Gebiet 65  
 — keine Anwendung des Art. 302 des Versailler Vertrages auf im besetzten Gebiet getroffene und Kriegsmaßnahmen darstellende richterliche Maßnahmen 51  
**Beutesystem** s. Vereinigte Staaten von Amerika (Spoils System)  
**Bevölkerungsaustausch**, griechisch-türkischer — 299  
**Biens Cédés** s. Reparationen (Ungarn)  
**Blockade**, Formelle Erfordernisse ihrer Rechtswirksamkeit 168  
 — Griechenlands durch die Entente während des Weltkrieges 168 f.

**(Blockade)**

- — formelle Mangelhaftigkeit 168 f.
- — materielle Unbegründetheit 169

**Briand** s. Frankreich (Erklärung)

**Britisches Reich** s. a. Großbritannien, Mandate

- Indien, Generalgouverneur, Verhältnis zum Staatssekretär für — 490
- Kolonien, »Official members« in den gesetzgebenden Körperschaften der — 517

**Brüsseler Abkommen** zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Immunitäten der Staatsschiffe 93

**Bürgermeisterverfassung** 457 ff., 462

**Bukarester Friedensvertrag vom 7. 5. 1918** Außerkräftsetzung 213

**Bulgarien** s. a. Zentralmächte

- Besetzung der Süd-Dobrudža durch — 522
- Eigentumsrecht an Immobilien, keine Unterscheidung zwischen Mülk- und Mirie-Land durch die Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltungspraxis 529 ff.
- Einverleibung der Süd-Dobrudža in — 1918 522
- Mirie-Land, Abschaffung des Unterschiedes von Mülk-Land und — durch die Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltungspraxis 529 ff.
- Note an Griechenland betreffend den Einmarsch der Zentralmächte in Mazedonien (1916) 165
- Reparationen 221, 224
- Verfassung, Gewährleistung des Eigentums durch die — ohne Rücksicht auf die Unterscheidung des ottomanischen Rechts zwischen Mülk- und Mirie-Land 529 f.
- Wohnungsnot, Gesetz betreffend Behebung der — 43

**C.**

**Campo-Formio, Vertrag von — vom 17. 10. 1797**, Bestimmungen über die Ionischen Inseln 127 f.

**Cannes, Konferenz von — (1922)**, Resolution betreffend Nichteinmischung der Staaten in die innere Staats- und Wirtschaftsordnung anderer Staaten (Januar 1922) 357 f.

**Cecil**, Lord s. Großbritannien (Erklärung)

**Chamberlain**, Sir Austen —, Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten s. Großbritannien (Note), Londoner Bericht vom 18. 5. 1929

**China**, Erklärung neutralen Gebiets zum Kriegsschauplatz durch — 168

- — Chinesische Mandschurei während des Russisch-japanischen Krieges 168
- — Gebiet von Kiautschou während des Weltkrieges 168

— Note an den deutschen Geschäftsträger in Peking betreffend die Neutralität Chinas vom 3. 9. 1914 168

**Chios** 122, 124 s. a. Ägäische Inseln

**Clemenceau** s. Oberster Rat

**Cleveland**, Präsident s. Vereinigte Staaten von Amerika (Verordnung)

**Colby**, Staatssekretär s. Vereinigte Staaten von Amerika (Note)

**Comité des Six**, Communiqué vom 16. 9. 1928 561

**Commission de constatation et de conciliation** s. Rheinland (Entmilitarisierung [Feststellungs- und Vergleichskommission])

**Contrats conclus** im Sinne des Art. 304 b II des Versailler Vertrages 87 ff.

**Cour Permanente de Justice Internationale**, Kollisionsnormen s. Kollisionsnormen

**Créances spéciales** s. Reparationen (Ungarn)

**Cromwell** s. Intervention

**Curaçao** s. Niederlande (Curaçao)

**D.**

**Delcassé**, Minister für Auswärtige Angelegenheiten s. Frankreich (Erklärung, Telegramm)

**Demerdjis**, Kriegsminister s. Griechenland (Schreiben)

**Deutsches Reich** s. a. Zentralmächte

- Antwort der Alliierten und Assoziierten Regierungen auf die deutschen Noten betreffend die Besetzung des linken Rheinufers vom 29. 7. 1919 117
- Armenierfrage, Haltung zur — im Weltkrieg 359 ff.
- Bericht des Botschafters in Konstantinopel Graf Wolff-Metternich an das Auswärtige Amt über die Deportation der Armenier vom 10. 7. 1916 361
- des Konsuls Kuckhoff an das Auswärtige Amt über die Deportation der Armenier vom 4. 7. 1915 361
- des Konsuls Rößler an das Auswärtige Amt über die Deportation der Armenier vom 27. 7. 1915 361
- Besetzung Belgiens, Entfernung der Konsuln der feindlichen Staaten aus dem besetzten Gebiet 164
- Enteignung, Zulässigkeit nach der Reichsverfassung 544 f.
- Kriegsleistungsgesetz 42
- minderheitenrechtliche Verpflichtungen der Hauptmächte gegen Deutschland aus Art. 93 des Versailler Vertrages im Zusammenhang mit dem Notenwechsel vom 29. 5./14. 6. 1919 6 ff.
- — Polens gegen Deutschland aus Art. 93 des Versailler Vertrages 5 f.
- Note Chinas betreffend die Neutralität Chinas vom 3. 9. 1914 168
- — Frankreichs betreffend das deutsche Memorandum vom 9. 2. 1925 über einen Sicherheitspakt vom 16. 6. 1925 563
- — betreffend die deutsche Note vom 20. 7. 1925 über einen Sicherheitspakt vom 24. 8. 1925 563
- — an Griechenland, betreffend den

**(Deutsches Reich)**

- Einmarsch der Zentralmächte in Mazedonien vom 23. 5. 1916 165
- — — betreffend Protest gegen die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 6. 10. 1915 147 f.
- — — Notenwechsel mit den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten vom 29. 5./14. 6. 1919 6
- — — Preußen s. Preußen
- — — Reichentschädigungskommission 42
- — — Reichsfinanzminister, Widerspruchsrecht nach § 21 der Reichshaushaltsordnung 441
- — — Reichshaushaltsordnung s. a. Gesetzstellenregister 441, 451
- — — Reichskanzler, Ernennung 238
- — — Reichsministergesetz 238
- — — Reichspräsident, keine Prüfungsbefugnis gegenüber Abänderungen der Geschäftsordnung des Reichstages 445, 453
- — — Wahl 238
- — — Reichsrat, kein Einspruchsrecht gegen Abänderungen der Geschäftsordnung des Reichstages 445
- — — Interesse an der Geschäftsordnung des Reichstages 444
- — — Zustimmungsrecht bei Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgaben im Entwurf des Haushaltsplans durch den Reichstag 450
- — — Reichsregierung, Finanzvorlagen der — 449
- — — — — Initiativrecht hinsichtlich des Haushaltsplangesetzes 449, 451 f.
- — — — — Interesse an der Geschäftsordnung des Reichstages 444
- — — — — Schätzungsbefugnis hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben im Haushalt 444, 452
- — — — — Sicherung der Stabilität der — durch geschäftsordnungsmäßige Zulassung nur des ausdrücklichen Mißtrauensvotums 447 f.
- — — — — Verantwortlichkeit für den Ausgleich des Haushalts 451 f.
- — — Reichssparkommissar 441
- — — Reichsstädteordnung, Entwurf 457 f.
- — — Reichstag, Ausgabeninitiative, Beschränkung der — 440 f., 448 ff.
- — — — — Beschlußfähigkeit 446
- — — — — Geschäftsordnung, Abänderung 444 f.
- — — — — — — normale (autonome) — 444 f.
- — — — — — — im Wege der Verfassungsänderung 445
- — — — — — — Ältestenrat 449
- — — — — — — Alterspräsident 445
- — — — — — — Anträge s. a. Haushaltsvorlagen, Finanzvorlagen 446
- — — — — — — Anträge zur Feststellung des Vertrauens 446 ff.
- — — — — — — als autonome Satzung 443 ff.
- — — — — — — Durchbrechung im Einzelfall 444
- — — — — — — Finanzvorlagen 448 ff.

**(Deutsches Reich)**

- — — — — Fraktionen 446
- — — — — Haushaltsvorlagen 448
- — — — — Interpellationen 443
- — — — — als Konventionalregel 444
- — — — — kurze Anfragen 443
- — — — — Plenarberatung, Abkürzung der — von Finanzvorlagen und Haushaltsplan 449, 453
- — — — — Präsident 449
- — — — — als rechtliche Ordnung 443 ff.
- — — — — Reform von 1931 439 ff.
- — — — — Schranke des Verfassungsrahmens 445 f.
- — — — — verfassungsrechtliche Ermächtigung 443 ff.
- — — — — Wesen und Zweck 443 ff.
- — — — — Wortentziehung, Folgen der — 443
- — — — — zeitliche Geltung 445
- — — — — Stimmenmehrheit für Reichstagsbeschlüsse 446
- — — — — Untersuchungsausschüsse 446
- — — — — Vertrauensfrage, Beschränkung auf die Vertrauensentziehung 440, 446 ff.
- — — Reichsverfassung, Art. 153 Abs. 2 Auslegung 544 f.
- — — — — und Geschäftsordnung des Reichstages s. Deutsches Reich (Reichstag [Geschäftsordnung])
- — — — — Ministeranklage nach der — 453 f.
- — — — — Schulwesen nach der — 236
- — — Reichswirtschaftsgericht 42
- — — Schulwesen nach der Reichsverfassung 236
- — — Telegramm des Botschafters in Konstantinopel Frh. von Wangenheim an das Auswärtige Amt betreffend die Deportation der Armenier vom 31. 5. 1915 359 f.
- — — Vollstreckung ausländischer Urteile auf Grund des Friedensvertrages, Bestimmungen über die — 29 f.
- — — Zirkularnote an die neutralen Staaten betreffend die neutralitätswidrige Landung der Entente-Truppen in Saloniki (Oktober 1915) 148
- — — Zustimmung zur Neutralisation von Korfu und Paxos 133
- Dispute**, Bedeutung in der englischen Rechtssprache 33
- Diktatur** in Jugoslawien s. Jugoslawien
- Djebel Drus** s. Mandate (Syrien und Libanon)
- Dobrudza** s. a. Nord-Dobrudža, Süd-Dobrudža
- — — ethnographische Zugehörigkeit 521 f.
- Einkörpersystem** s. Gemeindeverfassungsrecht
- Einzelpersonen** im Völkerrecht s. Völkerrecht (Einzelpersonen)
- Ennemis, entre** —, Bedeutung der Klausel — im Versailler Vertrag 24
- Enteignung** s. Deutsches Reich (Enteignung), Jugoslawien (Agrarreform), Li-

- tauen (Enteignung), Minderheiten (Enteignung), Preußen (Enteignung), Rumänien (Agrarreform, Enteignung), Tschechoslowakei (Agrarreform), Völkerrecht (Enteignung)
- Entente** s. a. Griechenland (Neutralität während des Weltkrieges)
- Beförderung des in Korfu reorganisierten serbischen Heeres nach Saloniki 137 ff.
  - — Darstellung der Vorgänge 137 f.
  - — rechtliche Würdigung 138 ff.
  - Besetzung der Ägäischen Inseln durch die — 124 ff.
  - — — Darstellung der Vorgänge 124 f.
  - — — rechtliche Würdigung 125 ff.
  - — — Korfu durch die — 130 ff.
  - — — Darstellung der Vorgänge 130 ff.
  - — — rechtliche Würdigung 133 ff.
  - — der Süd-Dobruđa durch die — 522
  - dauernde Besetzung Salonikis durch die — und deren unmittelbare Folgen 157 ff.
  - — Darstellung der Vorgänge 157 ff.
  - — rechtliche Würdigung 159 ff.
  - Blockade Griechenlands 168 f.
  - Kollektivnote an Griechenland vom 22. II. 1915 betreffend Bestätigung früher gegebener Zusicherungen wegen der Sicherheit der Entente-Truppen 158
  - Landung der Truppen der — in Saloniki 142 ff.
  - — rechtliche Würdigung 150 ff.
  - — Stellungnahme der — 149 f.
  - — Vorgeschichte 142 ff.
  - Note an Griechenland, betreffend die Besetzung von Korfu vom 10. I. 1916 131
  - — — vom 14. I. 1916 132
  - — betreffend Zurückziehung der griechischen Truppen aus Saloniki usw. vom 26. II. 1915 158
  - Verhaftung der Konsuln der Zentralmächte durch die — in Saloniki 162 ff.
  - — Darstellung der Vorgänge 162 f.
  - — rechtliche Würdigung 163 f.
- Entmilitarisierung** des Rheinlandes s. Rheinland (Entmilitarisierung)
- Entschädigung**, keine Änderung des öffentlich-rechtlichen Charakters einer Requisition durch Einigung über die Höhe der — 87 ff.
- der ungarischen Optanten, für Enteignungen im Rahmen der Agrarreformen der Nachfolgestaaten 214 ff., 218 ff.
- Estland**, Erklärung Pustas vor dem Völkerbundsrat über den Minderheitenschutz in — vom 17. 9. 1923 402 f.
- Estnische Nationalität, Minderheitenrechte bei örtlichem Überwiegen einer Minderheitennationalität 301, 303, 422 f.
  - Kulturautonomie der estnischen Nationalität bei örtlichem Überwiegen einer Minderheitennationalität 301, 303, 422 f.
- (Estland)**
- — der Minderheiten s. Estland (Minderheiten).
  - Minderheiten s. a. Minderheitenrecht (der baltischen Staaten)
  - — Gleichheit vor dem Gesetz 418
  - — Kulturautonomie, finanzielle Grundlage 419
  - — — Nationalregister als Grundlage der — 419 ff.
  - — — Organe 419
  - — — als personale Selbstverwaltung 421 f.
  - — — als Schul- und Bildungsautonomie 418, 423
  - — Kulturrat 419
  - — Nationalitätsbekenntnis s. Estland (Nationalitätsbekenntnis)
  - — Sprachenrechte 418, 428
  - — verfassungsrechtlicher Schutz 418
  - Nationalitätsbekenntnis, Freiheit 418, 420 f.
  - — strafrechtlicher Schutz 298, 302 f.
  - Nationalregister 419 ff.
  - kein Nationalstaat 421 ff., 425
- Exceptional war measures** s. mesures exceptionnelles de guerre
- Exterritorialität** der Besatzungsarmee s. occupatio bellica und occupatio pacifica
- Geltung des materiellen Rechts des Aufenthaltsstaates bei — 93, 118 f.
  - der Gesandten 93, 118
  - Wesen der — 114
- F.**
- Feststellungs- und Vergleichskommission** s. Rheinland (Entmilitarisierung [Feststellungs- und Vergleichskommission])
- Finanzvorlagen** s. Deutsches Reich (Reichsregierung, Reichstag), Preußen (Landtag)
- Flußschiffahrtsrecht**, internationales — s. Internationales Stromschiffahrtsrecht
- Frankreich** s. a. Mandate
- Anerkennung Sowjetrußlands 355 f.
  - Deputiertenkammer, Dringlichkeitsverfahren außerhalb der Geschäftsordnung 442
  - — Geschäftsordnung, Redefreiheit, Beschränkung der — 442 f.
  - — — Reform von 1926 442 f.
  - Erklärung Briands in der Deputiertenkammer betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki, Juni 1916 150
  - — des Gesandten Guillemin in Athen betreffend die Landung von Ententetruppen in Saloniki vom 24. 9. 1915 144
  - — der Menschen- und Bürgerrechte vom 18./27. 8. 1789, geschichtliche Bedeutung der — 337
  - — — Einfluß der naturrechtlichen Lehre auf die — 337

**(Frankreich)**

- — — als geltendes Verfassungsrecht 409
- — des Ministerpräsidenten Poincaré im Senat über die Bedingungen der Anerkennung der Sowjetregierung vom 9. 4. 1924 355 f.
- — des Ministerpräsidenten Viviani in der Deputiertenkammer betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 12. 10. 1917 150
- — des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten Delcassé in der Deputiertenkammer betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 16. 6. 1916 143
- Grundrechte s. Frankreich (Erklärung [der Menschen- und Bürgerrechte])
- Jonische Inseln, Gebietshoheit über sie auf Grund des Vertrages von Campo-Formio 127 f.
- — Rückgabe durch Rußland an — 128
- — Zustimmung zum Pariser Abkommen vom 5. 11. 1815 128
- Note an die Deutsche Regierung betreffend das deutsche Memorandum vom 9. 2. 1925 über einen Sicherheitspakt vom 16. 6. 1925 563
- — — betreffend die deutsche Note vom 20. 7. 1925 über einen Sicherheitspakt vom 24. 8. 1925 563
- — an Griechenland betreffend Truppenlandung in Saloniki vom 23. 9. 1915 143
- — — vom 19. 9./2. 10. 1915 147
- — Griechenlands an — betreffend Protest gegen die Verhaftung der Konsuln der Zentralmächte in Saloniki vom 18./31. 12 1915 163
- Telegramm des Ministerpräsidenten Herriot an Rykow und Tschitscherin betreffend die Anerkennung der Sowjetregierung vom 28. 10. 1924 356
- — des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten Delcassé an den französischen Gesandten in Athen betreffend territoriale Zugeständnisse zugunsten Bulgariens vom 2. 10. 1915 147

**G.**

- Galvanaukas**, Vorschlag des litauischen Vertreters auf der VI. Völkerbundsversammlung — betreffend Abschluß einer allgemeinen Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten in bezug auf die Minderheiten vom 14. 9. 1925 351
- Garantie** s. a. Völkerrechtliche Garantie und Minderheitenschutzverträge von 1919/20 (Garantie)
- Gebiet**, neutrales s. Neutrales Gebiet
- Gebietshoheit** über die Ägäischen Inseln bei Ausbruch des Weltkrieges 122 ff.
- über den Kanal von Korinth 142
- über nationale Gewässer 141 f.

- Gebietswechsel**, Garantie der Glaubensfreiheit durch Friedensverträge des 17. und 18. Jahrhunderts bei — 341
- Zusammenhang zwischen Minderheitenrecht und — 4 ff., 347
- Gemeindeverfassungsrecht** Berlin s. Berlin (Verfassung der Stadt —)
- Budapest 276
- Bürgermeisterverfassung 457 ff., 462
- Einkörpersystem 457 f., 462
- in Jugoslawien 259
- Magistratsverfassung 455 ff., 462, 468
- in Preußen 455 ff.
- Reichsstädteordnung, Entwurf 457 f.
- Stadtratsverfassung 457 f., 460, 462
- in Süddeutschland 457 f., 460, 462
- in Ungarn s. Ungarn (Verwaltung)
- Zweikörpersystem 456 f., 462, 466, 468
- Gemischte Schiedsgerichte** s. Tribunaux Arbitraux Mixtes
- Genfer Communique vom 16. 9. 1928** 561
- Genfer Nationalitätenkongreß**, Resolution über Kulturautonomie der Minderheiten und den Schutz des Nationalitätsbekenntnisses (1926) 297 f., 301
- Genfer Protokolle vom 4. 10. 1922** betreffend die Unabhängigkeit Österreichs 228
- Genueser Konferenz von 1922**, Erklärung Tschitscherins betreffend die Resolution der Konferenz von Cannes über die Nichteinmischung der Staaten in die innere Staats- und Wirtschaftsordnung anderer Staaten (10. 4. 1922) 358
- George, D. Lloyd**-, Premierminister s. Großbritannien (Erklärung, Rede)
- Gerichtbarkeit** des Bundes in den Vereinigten Staaten von Amerika 277 ff.
- der Einzelstaaten in den Vereinigten Staaten von Amerika 277 ff.
- über fremde Staaten 91 ff. s. a. Immunität
- in Ungarn 269
- Unterwerfung von Staaten unter fremde — 93, 107 ff.
- Geschäftsordnung**, parlamentarische — s. Deutsches Reich (Reichstag), Frankreich (Deputiertenkammer), Preußen (Landtag)
- Gesamtperson**, Begriff der realen — 322 ff.
- Haftung ohne Schuld bei der angeblichen Begründung vertraglicher Verpflichtungen einer — 325 f.
- obligatorische Bindung einer — 324 ff.
- Organverhältnis 324 ff.
- Vertretung an Stelle der spezifischen Organschaft bei Abschluß eines Vertrages für die — 325 f.
- Gesandte**, Exterritorialität 93, 118
- Immunität 93, 118, 163
- Gewohnheitsrecht** als Völkerrechtsquelle 316, 332 f.
- Gleichberechtigung**, wirtschaftliche — in den Mandatsgebieten A und B 176, 196 ff.

- Gleichheitssatz** im Minderheitenrecht s. Minderheitenrecht
- im Völkerrecht s. Völkerrecht
- Goldküste**, Verwaltungsunion mit dem britischen Mandat Togo 181
- Grey**, Sir Edward —, Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten s. Großbritannien (Erklärung, Telegramm)
- Griechenland** s. a. Adatci (Bericht vom 7. 3. 1929), Ägäische Inseln, Jonische Inseln, Korfu, Mazedonien, Paxos, Saloniki
- Annahme des Beschlusses der Großmächte vom 13. 2. 1914 betreffend die Ägäischen Inseln 123
- Besetzung der Ägäischen Inseln durch — 122 ff.
- Bevölkerungsaustausch zwischen Türkei und — 299
- Bündnisvertrag mit Serbien 120, 132, 138, 142, 147, 155 f.
- — Verpflichtung zu wohlwollender Neutralität 156
- — kein Vertrag zugunsten Dritter 156
- Demarche des Ministerpräsidenten Venizelos bei den Gesandten der Entente betreffend die Landung der Entente-truppen in Saloniki vom 22. 9. 1915 143 f.
- Einladung zur Landung der Entente-truppen in Saloniki, keine offizielle — 148 ff.
- Einwilligung in den Einmarsch der Zentralmächte in Mazedonien während des Weltkrieges 165, 167
- Entente-Blockade während des Weltkrieges 168 f.
- — formelle Mangelhaftigkeit 168 f.
- — materielle Unbegründetheit 169
- Erklärung des Ministerpräsidenten Skuludis in der Deputiertenkammer betreffend Übergabe von Fort Rupel an die Zentralmächte vom 5. 6. 1916 167
- — des Ministerpräsidenten Venizelos in der Deputiertenkammer betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki, Rede vom 4. 10. 1915 148
- — — Rede vom August 1917 143, 147
- — — betreffend den Souveränitätstitel Griechenlands auf Mytilene, Chios, Samos und Lemnos vom 10. 2. 1930 124
- Garantie Großbritanniens, Frankreichs und Rußlands 129 f., 132, 136, 155
- — automatische Erstreckung der Garantie auf Gebietserweiterungen Griechenlands 155
- — Einschluß der Jonischen Inseln in die — 136, 155
- — Erklärung der Mächte vom 26. 4. 1832 gegenüber dem bayerischen Bevollmächtigten 136
- — Gegenstand der — 136
- — Protokoll vom 3. 2. 1830 136, 155
- (Griechenland)**
- — kein Recht der Garantiemächte zur jederzeitigen Truppenlandung in Griechenland ohne dessen Ersuchen 155
- — Unzulässigkeit der Berufung auf die Nichtzumutbarkeit der Prüfung der Verfassungsbestimmungen über die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis im Falle der Garantiemächte 154
- — Verletzung durch die Besetzung Korfus 136
- — Vertrag vom 7. 5. 1832 136
- Gebietshoheit über Mytilene, Chios, Samos und Lemnos auf Grund des Lausanner Vertrages 124
- Kollektivnote der Entente vom 22. 11. 1915 an — betreffend Bestätigung früher gegebener Zusicherungen wegen der Sicherheit der Entente-Truppen 158
- Militärkonvention mit Serbien 155 f.
- — Verpflichtung zu wohlwollender Neutralität, Auslegung der — 156
- — keine Verpflichtung Griechenlands zur Duldung des Durchzugs serbischer oder anderer nach Serbien bestimmter Truppen durch sein Gebiet gemäß der — 156
- Neutralisation der Jonischen Inseln, Stellung zu der — 129
- Neutralisation von Korfu und Paxos, Pflichten und Rechte Griechenlands 129 f., 133 ff.
- Neutralität während des Weltkrieges 120 ff.
- — Erklärung des besetzten griechischen Gebietes zum Kriegsschauplatz durch — 167 f.
- — keine Erstreckung auf die Ägäischen Inseln 127
- — Neutralitätserklärung vom 13. 8. 1914 121 f.
- — kein rechtlicher Zusammenhang der inneren Verfassung Griechenlands mit der — 133
- — Verletzung seitens der Entente durch Beförderung eigener und serbischer Truppen auf dem Kanal von Korinth 142
- — — durch die Besetzung von Korfu 133 ff.
- — — durch die Besetzung Salonikis 144, 156
- — — durch etwaigen Durchmarsch eigener und serbischer Truppen durch griechisches Gebiet 139
- — Verletzung seitens Griechenlands durch Duldung der Durchfahrt von Kriegs- und Transportschiffen der Entente und Serbiens durch den Kanal von Korinth 142
- — — durch etwaige Duldung eines Durchmarsches der Truppen der Entente und Serbiens durch griechisches Gebiet 139

**(Griechenland)**

- — — durch Einwilligung in den Einmarsch der Zentralmächte in Mazedonien 167
- — — durch Unterlassung der Pflicht zur Verhinderung der Besetzung von Korfu durch die Entente und zur Entwaffnung und Internierung der Entente-Truppen 135 ff.
- — — durch Unterlassung der Verhinderung der Besetzung Salonikis durch die Entente 157
- — keine Verletzung seitens Griechenlands durch Gestattung der Durchfahrt von Kriegs- und Transportschiffen der Entente und Serbiens durch die griechischen Küstengewässer 141
- — keine Verletzung seitens der Zentralmächte durch Einmarsch in das von der Entente besetzte griechische Gebiet 166
- — keine Zustimmung Griechenlands zu den Eingriffen in seine Neutralitätsrechte bei der Besetzung Korfus durch die Entente 132
- Note Bulgariens an — betreffend den Einmarsch der Zentralmächte in Mazedonien (1916) 165
- — Deutschlands an — betreffend den Einmarsch der Zentralmächte in Mazedonien vom 23. 5. 1916 165
- — — betreffend Protest gegen die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 6. 10. 1915 147 f.
- — an die Entente betreffend Protest gegen die Besetzung von Lemnos, Tenedos und Mytilene 1915 125
- — — betreffend Protest gegen die Verhaftung der Konsuln der Zentralmächte in Saloniki vom 18./31. 12. 1915 163
- — der Entente an — betreffend die Besetzung von Korfu vom 10. 1. 1916 131
- — — betreffend die Besetzung von Korfu vom 14. 1. 1916 132
- — — betreffend Zurückziehung der griechischen Truppen aus Saloniki usw. vom 26. 11. 1915 158
- — Frankreichs an — betreffend Truppenlandung in Saloniki vom 19. 9./2. 10. 1915 147
- — — vom 23. 9. 1915 143
- — Großbritanniens an — betreffend Truppenlandung in Saloniki vom 23. 9. 1915 143 f.
- — des Ministerpräsidenten Skuludis an die Gesandten der Zentralmächte in Athen betreffend den Protest der Zentralmächte gegen die Verhaftung ihrer Konsuln in Saloniki vom 3. 1. 1916 163
- — Serbiens (Verbalnote) an — betreffend Durchmarsch serbischer Truppen durch griechisches Gebiet vom 20. 4. 1916 138 f.

**(Griechenland)**

- Protest gegen die Besetzung Korfus durch die Entente 132
- formeller Protest gegen die Landung der Entente-Truppen in Saloniki und bedingtes Einverständnis mit derselben 145 ff.
- Schreiben des Generalsekretärs des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten Politis an das Kriegsministerium betreffend die Neutralitätspflichtigen Griechenlands vom 20. 7./2. 8. 1914 121
- — des Kriegsministers Demerdjis an das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten betreffend die Neutralitätspflichtigen Griechenlands vom 15./28. 7. 1914 120 f.
- — des Ministerpräsidenten Venizelos an König Konstantin betreffend den Durchmarsch englisch-französischer Truppen durch Saloniki vom 13. 9. 1914 149
- Stromschiffahrtsschäden, Ersatz durch Ungarn 212
- Telegramm des Generalsekretärs des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten Politis an den griechischen Gesandten in London betreffend den griechisch-serbischen Bündnisvertrag und die Nichtintervention Griechenlands vom 6./19. 10. 1915 156
- — des Ministerpräsidenten Skuludis an die griechischen Gesandten in den Entente-Hauptstädten betreffend die Beförderung des serbischen Heeres über griechisches Gebiet nach Saloniki vom 27. 4. 1916 138
- — an den griechischen Geschäftsträger in Paris betreffend Übergabe von Fort Rupel an die Zentralmächte vom 3. 6. 1916 167
- — des Ministerpräsidenten Venizelos an die griechischen Gesandten in den Entente-Hauptstädten betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 18. 9./1. 10. 1915 145 f., 148, 161
- Übergabe von Fort Rupel an die Zentralmächte 165 ff.
- Vereinigung der Jonischen Inseln mit — 128 ff., 132
- Völkerbundsgarantie über den Minderheitenvertrag, Umfang der —, offizielle These Polens, Griechenlands und der Kleinen Entente 13
- völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Königs und des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten nach der Verfassung von 1864/1911 153 f.
- — bloß formelle Zuständigkeit des griechischen Vertretungsorgans zur Abgabe von Willenserklärungen keine ausreichende Vermutung ihrer Rechtsgültigkeit im Falle der Garantiemächte 154

**Großbritannien** s. a. Britisches Reich, Mandate

- Anerkennung Sowjetrußlands 354
- Beziehungen zwischen — und Sowjetrußland, Abbruch und Wiederaufnahme der — 1927/29 354 f.
- Brief der früheren Premierminister Asquith und Baldwin an den damaligen Premierminister Macdonald betreffend die finanzielle Unterstützung des armenischen Ansiedlungsplanes Nansens (September 1924) 364
- Erklärung des Lord Cecil im Unterhaus betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 31. 10. 1915 150
- — des Premierministers Asquith im Unterhaus betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 2. 11. 1915 149
- — des Premierministers Lloyd George im Unterhaus über die mit dem anglo-russischen Handelsabkommen ausgesprochene de facto-Anerkennung der Sowjetregierung vom 22. 3. 1921 354
- — des Staatssekretärs für Auswärtige Angelegenheiten Sir Edward Grey im Unterhaus betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 14. 10. 1915 149
- — — betreffend territoriale Zugeständnisse zugunsten Bulgariens vom 28. 9. 1915 144
- Erklärungen über die britische Politik in Palästina (1922, 1930) 393, 395 f.
- Mississippi, Stellung zum Recht der Schifffahrt auf dem internationalen — 433 ff., 437
- Note an Griechenland betreffend Truppenlandung in Saloniki vom 23. 9. 1915 143 f.
- — Griechenlands an — betreffend Protest gegen die Verhaftung der Konsuln der Zentralmächte in Saloniki vom 18./31. 12. 1915 163
- — des Staatssekretärs für Auswärtige Angelegenheiten Sir Austen Chamberlain an den Londoner Geschäftsträger der Sowjets, Rosengolz, betreffend die Beziehungen zwischen — und der Sowjet-Union vom 23. 2. 1927 355
- Notenwechsel zwischen — und dem Irakstaat über die Berufung einer britischen Beratenden Militärmission vom 30. 6. 1930 382 f.
- — über den Rang der beiderseitigen diplomatischen Vertreter vom 30. 6. 1930 381
- — enthaltend das im Notenwechsel vom 30. 6. 1930 erwähnte Separatabkommen über finanzielle Fragen vom 19. 8. 1930 383
- Protektorat über die Jonischen Inseln, Begründung durch das Pariser Abkommen vom 5. 11. 1815 128

**(Großbritannien)**

- — Verzicht 128
  - Rede des Premierministers D. Lloyd George über die Aufnahme von Handelsbeziehungen zwischen — und der Sowjetregierung vom 7. 6. 1920 354
  - Schreiben des Premierministers an Dr. Weizmann über die britische Politik in Palästina, Februar 1931 396 f.
  - Staatssekretär für Indien, Verhältnis zum Generalgouverneur von Indien 490
  - Telegramm des Staatssekretärs für Auswärtige Angelegenheiten Sir Edward Grey an den britischen Gesandten in Athen betreffend die Landung der Ententetruppen in Saloniki vom 22. 9. 1915 144
  - — betreffend territoriale Zugeständnisse zugunsten Bulgariens vom 1. 10. 1915 147
  - Grundrechte** s. Ländernamen (Grundrechte), Menschenrechte
  - Guillemin**, Gesandter s. Frankreich (Erklärung)
- H.**
- Haager Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon, paraphiert am 20. 1. 1930** s. Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon vom 28. 4. 1930
  - Haager Landkriegsordnung vom 18. 10. 1907** Art. 43 Zweck 103 f., 111
  - Beschlagnahme nach Art. 43/53 der —, Rechtsverhältnis zwischen Okkupanten und Eigentümer 90 f.
  - Haager Neutralitätsabkommen** s. a. Vertragsregister
  - Allbeteiligungsklausel 120
  - Besetzung Korfus durch die Entente im Widerspruch zu den — 131
  - Gebiet der Neutralen, Durchzug von Truppen der Kriegführenden, Unzulässigkeit nach den — 121, 139
  - Geltung während des Weltkrieges (als allgemein anerkanntes Gewohnheitsrecht) 120, 140
  - Küstengewässer der Neutralen, Durchfahrt von Kriegsschiffen und Prisen der Kriegführenden, Zulässigkeit nach den — 141
  - — Unverletzlichkeit nach den — 140
  - nationale Gewässer der Neutralen, Durchfahrt von Kriegs- und Transportschiffen der Kriegführenden gemäß den — 142
  - Stellung der griechischen Regierung zu den — 120 f., 170
  - Stellung der Kriegführenden und Neutralen im Weltkrieg zu den — 169 f.
  - Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929** über die Zuständigkeit der im Locarno-Vertrag vorgesehenen deutsch-belgischen und deutsch-französischen Ver-

- (Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929)**  
gleichskommission s. a. Vergleichskommissionen (nach der Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929)  
— — als abändernde Ergänzung zum Westpakt des Locarno-Vertrages 561 f., 567
- Handelsvertretungen**, russische — s. Sowjetrußland
- Hauptmächte, alliierte** —, Anerkennung Sowjetrußlands 353 ff.  
— Armenierfrage, Haltung zur — in und seit dem Weltkrieg 361 ff.  
— Garantie der territorialen Sicherheit der minderheitenrechtlich verpflichteten Staaten durch die Hauptmächte, Behauptungen Polens, Griechenlands und der Kleinen Entente über eine angebliche — 15  
— Memelkonvention, Rechte nach Art. 17 der — 13  
— Minderheiten, Stellung der Hauptmächte als Garantierte im System der Völkerbundsgarantie über die Verträge zum Schutze der — 7, 9 ff.  
— — Verpflichtung aus Art. 93 des Versailler Vertrages im Zusammenhang mit dem Notenwechsel mit Deutschland vom 29. 5./14. 6. 1919 betreffend die — 6 ff.  
— Notenwechsel mit Deutschland vom 29. 5./14. 6. 1919 6
- Haushalt**, Grundsatz der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im — als rechtliche Schranke der parlamentarischen Ausgabeninitiative 441, 451 f.  
— Verabschiedung des Haushalts als Integrationsvorgang 440
- Herriot**, Ministerpräsident s. Frankreich (Telegramm)
- Hoheitsakte** des Staates in fremdem Gebiet 93
- Holland** s. Niederlande
- Hope-Simpson**, Sir John —, Bericht über die Siedlungs- und Einwanderungsfrage in Palästina 395
- Humanitätsintervention**, Kollektivintervention der Großmächte in der Türkei als — 342, 344 ff.

## I.

- Imbros** 122 ff., 126 s. a. Ägäische Inseln
- Immunität** der Besatzungsarmee s. occupatio bellica und occupatio pacifica  
— des besetzenden Staates s. occupatio bellica  
— fremder Staaten 91 ff., 104 f., 107 f., s. a. Gerichtsbarkeit  
— fremder Staaten nach angelsächsischem Recht 107  
— — Erklärung aus dem Begriffe der Souveränität 91 f.  
— — nach der Rechtsprechung der belgischen Gerichte 92, 94, 104

**(Immunität)**

- — — der Gemischten Schiedsgerichte 92, 94  
— — — der italienischen Gerichte 92  
— — — des Reichsgerichts 94  
— — nach der Staatenpraxis 93 f., 104  
— — Unterscheidung nach Akten jure imperii und jure gestionis 92  
— — als völkerrechtlicher Grundsatz 93 f., 108  
— der Gesandten 93, 118, 163  
— der Konsuln 163  
— der Staatshandelsschiffe 93
- Indien** s. Britisches Reich, Niederlande
- Individuen** im Völkerrecht s. Völkerrecht (Einzelpersonen)
- Inkompatibilitätsbestimmungen** s. Unvereinbarkeitsbestimmungen
- Innsbrucker Protokoll über die Aufteilung der österreichischen und ungarischen Vorkriegsstaatschulden vom 29. 6. 1923** 217
- Institut de Droit International**, Erklärung der internationalen Rechte des Menschen, Projekt der XXII. Kommission 368, 554  
— — New Yorker Beschluß vom 12. 10. 1929 368 ff.  
— — — Bedeutung 370 f.  
— — — Einzelpersonen keine Subjekte des Menschenrechts nach dem — 372  
— — — Inhalt 368 f.  
— — — Sanktionen, keine — nach dem — 373, 375  
— — — Rezeption durch das Völkerrecht, Aussichten auf — 375 ff.
- Institut für Völkerrecht** s. Institut de Droit International
- Integration**, Haushaltsverabschiedung als Integrationsvorgang 440  
— Überstimmung der Minderheit als parlamentarische — 440 f.
- Internationale Diplomatische Akademie** s. Académie Diplomatique Internationale
- Internationale Flüsse** s. Internationales Stromschiffahrtsrecht
- Internationale Gerichte**, Erschöpfung des Instanzenzuges Voraussetzung ihrer Anrufung bei Inanspruchnahme eines Staates für die Tätigkeit seiner Gerichte in Anwendung von Landesrecht 71  
— Kollisionsnormen s. Kollisionsnormen  
— Staatsangehörigkeit des Geschädigten im Zeitpunkt des Eintritts der Schädigung und mindestens bis zum Zeitpunkt der Klageerhebung Voraussetzung der Anrufung durch einen Staat 72  
— Stellung der Landesgerichte nach § 16 der Anl. zu Teil X Sektion III des Versailler Vertrages als — 28
- Internationales Privatrecht** s. Kollisionsnormen
- Internationales Stromschiffahrtsrecht**, Geschichte, Bedeutung der Geschichte des

- (Internationales Stromschiffahrtsrecht)**  
 internationalen Mississippi einerseits, der Proklamationen der französischen Revolution andererseits für die — 430, 434  
 — und Naturrecht 430, 434
- Interparlamentarische Union**, Bericht Dr. Usteri über den Schutz des Bekenntnisses zu einer Minderheit 302
- Intervention** s. a. Humanitätsintervention, Türkei (Intervention, Kollektivintervention)  
 — Cromwells bei Mazarin zugunsten der Waadtländer (1655) 341
- Investigationen**, Investigationsprotokoll v. 27. 9. 1924, Kap. II 577  
 — Verfahren nach Art. 213 des Versailler Vertrages und dem Investigationprotokoll, Möglichkeit der Wahl zwischen Verfahren nach Art. 4 des Westpakt des Locarno-Vertrages und — 577 f.
- Irakstaat** s. auch Mandate (Irak)  
 — Abschluß von Verträgen mit anderen Staaten 175  
 — Anerkennung durch Großbritannien 172 ff., 384  
 — Anerkennung durch andere Staaten 175, 384  
 — Aufhebung des Mandats 175 f., 380  
 — Aufnahme in den Völkerbund 175, 379 f., 383 ff.  
 — Ausländer, Rechte der — 379, 384 f.  
 — Bündnis mit Großbritannien 380 ff.  
 — Diplomatische Vertretungen 175, 379, 381  
 — Eisenbahnen 383  
 — Flughäfen 382 f.  
 — Gleichberechtigung (wirtschaftliche) der Völkerbundmitglieder im — 379 f., 384 f.  
 — Grenzen 385 f.  
 — Hafenanlagen in Basra 383  
 — Konsularische Vertretungen 175  
 — Minderheitenschutz 176, 379 f., 384 f.  
 — Missionen, Schutz der — 173, 379  
 — Notenwechsel zwischen Großbritannien und dem — über die Berufung einer britischen Beratenden Militärmission vom 30. 6. 1930 382 f.  
 — — über den Rang der beiderseitigen diplomatischen Vertreter vom 30. 6. 1930 381  
 — — enthaltend das im Notenwechsel vom 30. 6. 1930 erwähnte Separatabkommen über finanzielle Fragen vom 19. 8. 1930 383  
 — Truppen Großbritanniens im — 382  
 — Übergang der Pflichten der Mandatarmächte auf den — 382  
 — Unabhängigkeit 172 ff., 381  
 — Verhältnis zu den Nachbarstaaten 385 f.  
 — Vertrag mit Großbritannien vom 10. 10. 1922 172 ff., 378 f.  
 — — vom 14. 12. 1927 172 ff., 379  
 — — vom 30. 6. 1930 176, 380 ff.

- Islam**, Menschenrechte, Theorie der — 337 ff.  
 — Minderheitentheorie 338 ff.
- Ismet Pascha** s. Lausanner Konferenz 1922/23 (Rede)
- Italien**, Anerkennung Sowjetrußlands 356

## J.

- Japan** s. a. Mandate  
 — Anerkennung Sowjetrußlands 356
- Java** s. Niederlande (Niederländisch-Indien)
- Jonische Inseln** s. a. Korfu und Paxos  
 — Autonome Republik unter der Souveränität der Pforte auf Grund des Abkommens vom 21. 3. 1800 128  
 — Garantie, Einschluß in die Griechenland von Großbritannien, Frankreich und Rußland gewährte allgemeine — 130, 155  
 — Gebietshoheit Frankreichs über die — auf Grund des Vertrages von Campo-Formio 127 f.  
 — Neutralisation, Beschränkung der — auf Korfu und Paxos gemäß Vertrag vom 29. 3. 1864 129  
 — — gemäß Vertrag vom 14. 11. 1863 128 f.  
 — — Protektorat Großbritanniens 128  
 — — Rußlands 128  
 — — Venedigs 128  
 — Vereinigung mit Griechenland 128 ff.  
 — völkerrechtliche Lage bei Ausbruch des Weltkrieges 127 ff.
- Joseph-Barthélemy**, Berichterstatter der Geschäftsordnungskommission der französischen Deputiertenkammer (1926) 442 f.
- Judgment**, Bedeutung in der englischen Rechtssprache 33 f.
- Jugement**, Begriff — in Art. 302 Abs. 2 des Versailler Vertrages 32 ff., 69 f.  
 — als »mesure exceptionnelle de guerre ou de disposition« im Sinne von Art. 297 e des Versailler Vertrages 39, 41 ff.
- Jugoslawien** s. a. Kleine Entente, Serbien  
 — Agrarprozesse der Optanten gegen — 214 ff., 218 ff. s. a. Agrarfonds  
 — Agrarreform, Entschädigung der ungarischen Optanten wegen Enteignungen im Rahmen der — s. Jugoslawien (Agrarprozesse der Optanten gegen —)  
 — Diktatur, königliche — 252 ff.  
 — — als absolute Monarchie 252 f.  
 — Forderungen der Industrie-, Handels- und Verkehrsunternehmungen, Kirchen und Erzherzöge auf Grund des Trianon-Vertrages gegen — 219, 222, 224 s. a. Spezialfonds  
 — Grundrechte der Einzelnen nach dem Gesetze zum Schutz des Staates vom 11. 1. 1929 254  
 — König, seine Stellung nach dem Gesetz vom 11. 1. 1929 über die oberste Staats-

**(Jugoslawien)**

- verwaltung Jugoslawiens und über die königliche Gewalt 253
- Minderheiten 258, 265 f.
- Minderheitenschulwesen 258, 263, 265
- Reparationsforderungen gegenüber Ungarn s. Reparationen (Ungarn) und Trianon-Vertrag
- Verwaltungsorganisation, Obstina (Gemeinde) 259
- — Oblast (Provinz) 258 f.
- — Okrug (Bezirk) 259
- — nach der Reform von 1929 254 ff., 259 ff.
- — — Ban 256 f.
- — — Inspektionen für polizeiliche An gelegenheiten 259
- — — Organisation der Banowine 256ff.
- — — Wece 257
- — — Sres (Kreis) 259
- — nach der Staatsverfassung von 1921 254, 259
- — — Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften 254, 259
- Juristische Person** s. a. Gesamtperson
- Fiktionstheorie 322 f., 325 f.
- Realitätstheorie 322 f., 326
- Wesen 322 ff.

**K.**

- Kanada**, Reparationsforderungen gegen über Ungarn 217
- Kastellorizo** 122 ff. s. a. Ägäische Inseln
- Kenya**, Vereinigung der britischen Kolonien Kenya und Uganda mit dem Mandatsgebiet Tanganyika 184 f.
- Kleine Entente** s. a. Adatci (Bericht vom 7. 3. 1929)
- Völkerbundsgarantie über die Minderheitenverträge, Umfang der —, offizielle These Polens, Griechenlands und der Kleinen Entente 13
- Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen** s. Jugoslawien, Serbien
- Kollisionsnormen**, Anwendung des Rechts des mit ausländischen Staatsangehörigen kontrahierenden Staates außer bei unzweideutig anders gerichtetem Parteiwillen 100 ff., 105
- — nach der französischen und belgischen Rechtsprechung 101
- — nach der polnischen und tschechoslowakischen Gesetzgebung 101
- — nach der Rechtsprechung der Cour Permanente de Justice Internationale 102
- lex fori der internationalen Gerichte 96 ff.
- Näherberechtigung, Grundsatz der — 95 f.
- bei occupatio bellica s. occupatio bellica
- Parteiwille bei Verträgen im Zweifel maßgebend für das anzuwendende Recht 96 ff.

**(Kollisionsnormen)**

- — nach der deutschen und französischen Rechtsprechung 96
- — nach der Rechtsprechung der Cour Permanente de Justice Internationale 99 f.
- — nach der Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte 97 f.
- — nach der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts 98
- Rangordnung zwischen den — der Landesrechte vom völkerrechtlichen Standpunkt aus 95 f.
- übereinstimmende landesrechtliche — als völkerrechtliche — 95 ff.
- völkerrechtlich zulässige Anknüpfungspunkte 95
- Kolttschak**, Admiral — s. Rußland (Note)
- Kommunalverfassungsrecht** s. Gemeindeverfassungsrecht
- Kongo (Belgisch-Kongo)**, Zollunion mit dem Mandatsgebiet Ruanda-Urundi 182
- Konventionenregeln**, parlamentarische Geschäftsordnung als Sammlung von — 444
- Korfu**, Beschießung und Besetzung durch Italien 1923 129 f.
- Besetzung durch die Entente während des Weltkrieges, Darstellung der Vorgänge 130 ff.
- — rechtliche Würdigung 133 ff.
- Garantie, Einschluß in die Griechenland von Großbritannien, Frankreich und Rußland gewährte allgemeine — 130, 136
- Neutralisation, Einfluß des Kriegsausbruchs auf die — 134 f.
- — Entstehungsgeschichte 134
- — Geltungsbereich 129 f., 133, 135
- — Inhalt 129, 134
- — keine spezielle Garantie der — 130, 135 f.
- — Vertrag vom 14. II. 1863 128 f., 135
- — Vertrag vom 29. 3. 1864 129, 135
- Korinth-Kanal** 138 f., 142
- Durchfahrt von Kriegs- und Transportschiffen der Entente und Serbiens durch den — 138, 142
- Gebietshoheit über den — 142
- Kreta** 122
- Krieg**, Begriff »während des Krieges«, Definition durch Art. 303 des Versailler Vertrages 65, 71
- Einfluß auf bestehende Verträge 134 f.
- Kriegsschauplatz**, Erklärung eines neutralen Gebietes durch den Neutralen selbst zum — 167 f.
- Kuckhoff**, Konsul s. Deutsches Reich (Bericht)
- Kulturautonomie** s. a. Estland, Lettland, Litauen, Minderheitenrecht (der baltischen Staaten)
- als Bezeichnung der personalen im Gegensatz zur territorialen Autonomie

**(Kulturautonomie)**

- in der Geschichte des Nationalitätenkampfes im kaiserlichen Österreich 419
- Kärntner Entwurf für die slovenische — 302
- und Paneuropa-Gedanke 301, 304
- Resolution des Genfer Nationalitätenkongresses 1926 über die — 297 f.
- Küstengewässer**, Durchfahrt fremder Kriegsschiffe durch — 140 f.
- Unverletzlichkeit der —, Grundsatz 140

**L.**

- Landesgerichte**, Begründung einer neuen Zuständigkeit der — durch den Versailler Vertrag 28
  - Stellung der — als internationale Gerichte nach § 16 der Anl. zu Teil X Sektion III des Versailler Vertrages 28
  - Landesrecht** und Völkerrecht s. Völkerrecht (und Landesrecht)
  - Landtag** s. Preußen (Landtag)
  - Latakia** s. Lattaquieh
  - Lattaquieh** s. Mandate (Syrien und Libanon)
  - Lausanner Konferenz (1922/23)**, armenische Frage auf der — 362 ff.
  - Rede des ersten türkischen Bevollmächtigten Ismet Pascha über den Schutz der Minderheiten in der Türkei vom 12. 12. 1922 342, 344, 346
  - Lausanner Vertrag vom 24. 7. 1923**, Art. 58, keine Anwendung des — auf den Staat 108
  - Bestimmung über die Ägäischen Inseln 124
  - Lemnos** 122, 124 ff. s. a. Ägäische Inseln
  - Lettland**, Brief des Außenministers Meierowitz an den Völkerbund über den Minderheitenschutz in — vom 1. 9. 1921 402
  - Chef der Schulverwaltung, Bestellung 410 f.
  - als höchstes Organ in den nationalkulturellen Fragen seiner Minderheit 410
  - als Vertreter seiner Minderheit im Ministerkabinett 410, 412 f.
  - Erklärung des Gesandten Walters vor dem Völkerbundsrat über den Minderheitenschutz in — vom 7. 7. 1923 402
  - über den Minderheitenschutz, Übergabe an den Völkerbundsrat vom 1. 9. 1923 424
  - Minderheiten s. a. Minderheitenrecht (der baltischen Staaten)
  - Familiensprache, Begriff 413
  - — als Grundlage der nationalen Selbstbestimmung und Ersatz eines nationalen Katasters 413 f.
  - Schul- und Bildungswesen, Autonomie im — als Fragment einer nationalen Autonomie 409, 412
  - — — Organe der — 410 ff.
  - — — Subjekt der — 410, 414 ff.
- Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 2, T. 1: Abh.

**(Lettland)**

- — — proportionelle Zuwendungen aus Staatsmitteln für das — 413
- — Sprachenrechte 428
- — verfassungsrechtlicher Schutz 408 f., 416
- — Vorschlagsrecht in bezug auf den Chef und die übrigen Beamten der Schulverwaltung der einzelnen — 410 f.
- Ministerkabinett, Vertretung der Minderheiten im — durch die Chefs ihrer Schulverwaltungen 410, 412 f.
- Plattform des Volksstaates Lettland vom 18. 11. 1918, Rechte der Andersvölkischen nach der — 408 f.
- Libanon** s. Mandate (Syrien und Libanon)
- Liberia**, Behandlung der Angehörigen und Exportwaren des Mandatsgebietes Syrien 194
- Liquidation**, Verbot nach dem Vertrag von Trianon 214, 218
- Litauen**, Enteignung aller im Jahre 1863 von der russischen Regierung mit Siedlungsland ausgestatteten Eigentümer oder ihrer Erben, Frage der Völkerrechtswidrigkeit 555 f.
- Erklärung vor dem Völkerbundsrat über die Rechte der nationalen und religiösen Minderheiten in — vom 12. 5. 1922 402, 416 f.
- Minderheiten s. a. Minderheitenrecht (der baltischen Staaten)
- — Autonomie, Annullierung durch Außerkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung 417
- — — verfassungs- und völkerrechtliche Garantie der — 416 f.
- — Schulen der — 417
- Locarno-Vertrag vom 16. 10. 1925**, Schiedsvertrag zwischen Deutschland und Belgien (Frankreich), Art. 16, keine Anwendbarkeit auf Entmilitarisierungstreitfälle 568 f.
- — Art. 18, keine Anwendbarkeit auf Entmilitarisierungstreitfälle 568
- Westpakt, Art. 3, keine Anwendbarkeit auf Entmilitarisierungstreitfälle 562 ff.
- — Art. 4 als *lex specialis* in Sachen der Entmilitarisierung unter Ausschluß des Kommissionsverfahrens nach Art. 3 562 ff.
- — — Verfahren nach —, Möglichkeit der Wahl zwischen Investigationsverfahren (nach Art. 213 des Versailler Vertrages und Investigationsprotokoll) und — 577 f.
- — Art. 4 Abs. 1, Anwendungsbereich hinsichtlich der Entmilitarisierung 569 ff.
- Londoner Bericht vom 18. 5. 1929** des am 7. 3. 1929 vom Völkerbundsrat behufs Studiums der Minderheitenfrage eingesetzten Komitees (Adatci, Sir Austen Chamberlain, Quinones de Leon) 5, 14 f., 348 f., 352

- Londoner Deklaration über das Seekriegsrecht vom 26. 2. 1909** 168
- Londoner Konferenz-Protokoll vom 26. 6. 1863** 130
- Londoner Konferenz, Protokoll vom 1. 8. 1863**, Anerkennung des Verzichts Großbritanniens auf die Ausübung des Protektorats über die Jonischen Inseln durch Österreich, Frankreich, Preußen und Rußland 128
- Londoner Konferenz (März 1921)**, armenische Frage auf der — 362
- Londoner Konvention vom 7. 5. 1832** zwischen Frankreich, Großbritannien und Rußland einerseits und Bayern andererseits 136
- Londoner Protokoll vom 3. 2. 1830** betreffend die Unabhängigkeit Griechenlands 136, 155
- Londoner Vertrag vom 13. 7. 1863** s. a. Vertragsregister  
— Garantie Großbritanniens, Frankreichs und Rußlands bezüglich Griechenlands 130
- Londoner Vertrag vom 14. 11. 1863** über die Vereinigung der Jonischen Inseln mit Griechenland 128 f., 135 s. a. Vertragsregister
- Londoner Vertrag vom 29. 3. 1864** über die Vereinigung der Jonischen Inseln mit Griechenland 129 f., 132 f., 135, s. a. Vertragsregister
- Londoner Vertrag vom 30. 5. 1913**, Bestimmung über die Ägäischen Inseln 122 f.

## M.

- Macdonald**, Premierminister s. Großbritannien (Brief)
- Madoera** s. Niederlande (Niederländisch-Indien)
- Madri der Reformen** des Verfahrens vor dem Völkerbundsrat in Minderheitensachen 372
- Magistratsverfassung** 455 ff., 462, 468
- Mahmud Essad**, Justizminister s. Türkei (Erklärung)
- Mandate** 171 ff., 378 ff.  
— Anleihen 193, 197  
— Aufhebung, Voraussetzungen der — 380, 384  
— Ausdehnung der von den Mandatarmächten mit anderen Staaten abgeschlossenen Verträge auf die Angehörigen der Mandatsgebiete 193 ff.  
— Ausdehnung des Mandatsgedankens auf (benachbarte) Kolonialgebiete 206  
— Ausschluß Farbiger von gewissen Arbeitszweigen [durch die südafrikanische sog. Colour Bar Act] 199  
— Ausschluß von Nichtangehörigen der Mandatarmacht von der Ausübung ärztlicher Praxis im Mandatsgebiet 199, 203

## (Mandate)

- Ausschreibung, öffentliche — bei Vergebung öffentlicher Arbeiten 199  
— — bei Verleihung von Konzessionen 198  
— Belagerungszustand 205  
— Bevölkerungsproblem 201 f.  
— Eigentum des Mandatsgebietes und Staatseigentum der Mandatarmacht 186 f.  
— finanzielle Selbständigkeit der Mandatsgebiete 195 f.  
— Gleichberechtigung (wirtschaftliche) in den Mandatsgebieten der Gruppen A und B 176, 194, 196 ff., 379  
— — Ärzte 199, 203  
— Gruppe A 172 ff., 194 f., 206, 378 ff.  
— — Entwicklung der — in den Jahren 1928—1930 378 ff.  
— — Gleichberechtigung (wirtschaftliche) in den Gebieten der — 176, 194, 196 ff., 379  
— Gruppe B 181 ff., 190 ff., 200, 206  
— — Gleichberechtigung (wirtschaftliche) in den Gebieten der — 194, 196 ff.  
— — Verwaltungsunionen mit benachbarten Kolonialgebieten 181 ff.  
— Gruppe C 182, 185 ff., 206  
— Hauptgedanke 171  
— Hygienische Verhältnisse 202 f., 206  
— Irak s. a. Irakstaat  
— — 172 ff., 198, 202 f., 205, 378 ff.  
— — Abschluß von Verträgen mit andern Staaten 175  
— — Aufhebung des Mandats 175 f., 380  
— — Aufnahme in den Völkerbund 175, 379 f., 383 ff.  
— — Bahai-Fall 174, 176, 205  
— — Diplomatische Vertretungen 175, 379  
— — Entwurf einer Mandatssatzung 172, 378  
— — Gesundheitsverhältnisse 202  
— — Gewissensfreiheit 174, 378 f.  
— — Gleichberechtigung (wirtschaftliche) der Völkerbundsmitglieder 379 f.  
— — Konsularische Vertretungen 175  
— — Konzessionen 198, 386 ff.  
— — Kurden, Autonomie der — 385  
— — Minderheitenschutz 176, 379 f.  
— — Missionen, Schutz der — 173, 379  
— — Parlament 179 f.  
— — Petroleumkonzessionen 198, 386 ff.  
— — Unabhängigkeit 172 ff.  
— — Vertrag zwischen Großbritannien und dem Irak vom 10. 10. 1922 172 ff., 378 f.  
— — Vertrag zwischen Großbritannien und dem Irak vom 14. 12. 1927 172 ff., 379  
— — Vertrag zwischen Großbritannien und dem Irak vom 30. 6. 1930 176, 380 ff.  
— Kamerun unter britischem Mandat 181 ff.

**(Mandate)**

- — Bezeichnung des Mandates 183
- — Verwaltung als Teil von Nigeria 181
- Kamerun unter französischem Mandat 190, 198 ff., 202, 205
- — Konzessionen 198
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner 190
- — Konzessionen 198, 202, 386 ff.
- Landreserven für die Eingeborenen 202
- Nauru, Beteiligung an den Kosten der im Mandatsgebiet unterhaltenen Truppen der Mandatarmacht 196
- Neu-Guinea 190, 196, 202 f.
- — Beteiligung an den Kosten der im Mandatsgebiet unterhaltenen Truppen der Mandatarmacht 196
- — Landkonzessionen 202
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner 190
- Palästina 172, 178, 180 f., 197 f., 391 ff.
- — Agrarfrage 393 ff.
- — Anleihen 197
- — Einwanderungsfrage 393 ff.
- — Flagge 180 f.
- — Gesetzgebender Rat 396
- — Hoher Kommissar, Befugnisse 396
- — Klagemauer, Streit um die — 392 ff., 397 f.
- — Konzessionen 198
- — Selbstverwaltungsinstitutionen, Voraussetzung ihrer Entwicklung 181, 392, 394, 396
- — Sicherheit, Aufrechterhaltung der — 392, 394 ff.
- — Sondercharakter des Mandates 391 f., 400
- — Transjordanien Stellung innerhalb des Palästina-Mandates s. a. Transjordanien 172, 178, 398 f.
- Parlamentarismus, Problem des — 179 ff.
- — Petitionsrecht 204 ff.
- — Petitionsverfahren 204 ff.
- — Pflicht der Ausnutzung der natürlichen Reichtümer des Mandatsgebietes 203
- — Porto für Postsendungen aus den Mandatsländern nach den Mandatarstaaten 198 f.
- Ruanda-Urundi 182, 191, 195 f., 201 f.
- — Budgetäre Selbständigkeit 182, 195 f.
- — Landkonzessionen und Übervölkerungsproblem 202
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner 191
- — Zollunion mit der Kolonie Belgisch-Kongo 182
- Samoa 183, 203
- — Souveränität 183
- — Souveränität 179, 183, 186 ff.
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner der Mandatsgebiete 190 ff.

**(Mandate)**

- — Verbot kollektiver Naturalisation durch die Mandatarmacht 192 f.
- — Südseeinseln unter japanischem Mandat 190, 196, 201 f.
- — Bevölkerungsabnahme 201
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner 190
- — Zollmaßnahmen der Mandatarmacht 196
- — Südwestafrika 182 f., 186 ff., 199 ff., 205
- — Abkommen zwischen Portugal und der südafrikanischen Union betreffend die Grenze zwischen Südwestafrika und der Kolonie Angola 187
- — Anschluß des Gebietes von Walfisch-Bay an das Mandatsgebiet 182 f.
- — Ausschluß der Eingeborenen von der Beteiligung an der Gesetzgebungs-Befugnis 201
- — Ausschluß Farbiger von gewissen Arbeitszweigen durch die sog. »Colour Bar Act« 199
- — »Colour Bar Act« (Mines and Works Act 1911, Amendment Act 1926) 199
- — Eigentum des Mandatsgebietes und Staatseigentum der Mandatarmacht 186 f.
- — Eingeborenenreservate 202
- — Eisenbahnen und Häfen 186 f.
- — Souveränität 186 ff.
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner (Gesetze von 1924, 1927, 1928) 192 f.
- — Syrien und Libanon 172, 178 ff., 194, 203, 205, 388 ff.
- — Amtssprache 391
- — Behandlung der Angehörigen und Exportwaren des Mandatsgebietes durch Liberia 194
- — Grundgesetz, Bestimmungen des Art. 1 des Mandates über das — 178, 388
- — — des Gouvernements Djebel Drus 180, 389 ff.
- — — des Gouvernements Lattaquieh 180, 389 ff.
- — — der Provinz Alexandrette 180, 389 f.
- — — des Staates Libanon 180, 388 f.
- — — des Staates Syrien 180, 389 f.
- — — Konferenz über die gemeinsamen Interessen der fünf Teile des Mandatsgebietes, Befugnisse 391
- — — Parlamente 179, 388 ff.
- — — Verfassung s. Mandate (Syrien und Libanon [Grundgesetz])
- — Vorbehalt der Rechte und Pflichten der Mandatarmacht in den Grundgesetzen von — 180, 389 f.
- — Tanganyika 183 ff., 197, 202, 205
- — Anleihen 197
- — Eingeborenenländereien 202
- — Souveränität 183
- — Vereinigung mit den britischen Kolonien Kenya und Uganda 184 f.

**(Mandate)**

- — Bericht von Sir Samuel Wilson 185
- — Bericht von Sir Hilton Young 184 f.
- Togo unter britischem Mandat 181 ff., 201
- — Bezeichnung des Mandates 183
- — Verwaltungsunion (des südlichen Teils) mit der Goldküste 181 f.
- Togo unter französischem Mandat 190, 198 ff., 202, 205
- — Konzessionen 198
- — Staatsangehörigkeit der Bewohner 190
- — Zollfreiheit französischer Bücher 199
- Truppen der Mandatarmacht im Mandatsgebiet, Beteiligung an den Kosten der — 196
- Verbot militärischer Ausnutzung des Mandatsgebietes zugunsten des Mandatars 199 f.
- — Ausnahme zugunsten Frankreichs 200
- Vergabung öffentlicher Arbeiten 199
- Verwaltung des Gebietes der A-Mandate als eines integrierenden Bestandteils des Gebietes der Mandatarmacht 183, 185 ff.
- Verwaltungsunionen der B-Mandate mit benachbarten Kolonialgebieten 181 ff.
- Weiße, Interessenkonflikt mit den Eingeborenen 199 ff.
- Wohlergehen und Entwicklung der Völker unter Mandat (Auslegung und Auswirkung des Art. 22 des Völkerbunds Paktes) 200 ff.
- Mandatskommission des Völkerbundes** 171 ff. s. a. Mandate
- Petitionsverfahren 204 ff.
- Mazedonien**, Einmarsch der Zentralmächte in — während des Weltkrieges 164 ff.
- — Darstellung der Vorgänge 164 ff.
- — rechtliche Würdigung 166 ff.
- Measures of execution** s. mesures d'exécution
- Meierowitz**, Außenminister s. Lettland (Brief)
- Melos** 125 s. a. Ägäische Inseln
- Memelgebiet**, Petitionen aus dem —, Frage der Anwendbarkeit des Verfahrens in Minderheitensachen auf — 14
- Memelkonvention**, Art. 17, Gutachten des Juristenkomitees vom 9. 9. 1926 über die Auslegung des — 13 f.
- — Vergleich mit Art. 11 des Völkerbunds Paktes 14
- — mit dem Garantieartikel der Minderheitenschutzverträge 13 f.
- Menschenrechte**, innerstaatlicher Schutz s. a. Ländernamen (Grundrechte) 335 ff.
- — in den Ländern der christlichen Kultur 335 ff.
- — im Bereich des Islams 337 ff.

**(Menschenrechte)**

- internationaler Schutz, s. a. Minderheitenrecht, Völkerrecht 340 ff.
- — Erklärungen des Institut de Droit International und der Académie Diplomatique Internationale s. Institut de Droit International, Académie Diplomatique Internationale
- — in den Minderheitenschutzverträgen von 1919 und 1920 als internationalem Sonderrecht 346 ff.
- — im Nahen Orient (bis zum Weltkrieg) 341 ff.
- — im Westen (bis 1815) 340 f.
- — kein — gegenüber Mexiko im Kirchenstreit (1926 ff.) 358 f., 365
- — kein — gegenüber der Sowjet-Union 353 ff., 365
- — kein — gegenüber der Türkei in und seit dem Weltkrieg 359 ff.
- — Universalität, Problem der — 352 f., 364 ff.
- Merit System** s. Vereinigte Staaten von Amerika (Merit System)
- Mesopotamien** s. Irakstaat, Mandate (Irak)
- Mesures de disposition**, Begriff der — im Versailler Vertrag 35 f., 38 ff., 49, 84
- Mesures exceptionnelles de guerre** im Versailler Vertrag 30, 35 f., 38 ff., 49, 64, 84, 89
- kein Analogon zur »application de mesures prises pendant la guerre« in § 13 der Anl. zu Teil X Sektion V des Versailler Vertrages 17
- im Neuilly-Vertrag 43 f.
- Mesures d'exécution** in Art. 252 des Vertrages von St. Germain 55, 59, 80
- in Art. 254 des Vertrages von St. Germain 55, 59
- in Art. 235 des Vertrages von Trianon 55, 60, 80
- in Art. 237 des Vertrages von Trianon 55
- in Art. 300 b des Versailler Vertrages 41, 52 ff., 80
- als »mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition« im Sinne von Art. 297 c des Versailler Vertrages 39, 41 ff.
- Mesures de guerre** in § 11 Abs. 4 der Anl. zu Teil X Sektion V des Versailler Vertrages 17 f.
- Mesures judiciaires**, Begriff — in Art. 302 Abs. 4 des Versailler Vertrages 37, 78 ff.
- Mesures prises pendant la guerre, application de** — in § 13 der Anl. zu Teil X Sektion V des Versailler Vertrages, kein Analogon zum Begriff »mesures exceptionnelles de guerre« 17
- Mexiko**, Kirchenstreit in —, Haltung der Mächte gegenüber dem — 358 f., 365
- — persönliche Vermittlung des Botschafters der Vereinigten Staaten Dwight Morrow 358 f., 365

- Militärgerichtsbarkeit**, Begriff — im Rheinlandabkommen vom 28. 6. 1919 117
- Minderheiten** s. a. Estland, Irakstaat, Islam, Jugoslawien, Lettland, Litauen, Minderheitenrecht, Preußen, Türkei
- Berliner Vertrag von 1878, Bestimmungen über — 8, 346, 348
  - Enteignung ohne Entschädigung nur zulässig bei Anordnung derselben durch die Landesrechtsordnung auch für die Mehrheit 555
  - parlamentarische — s. Parlamentarische Minderheit
  - keine Stellung als Garantierte eines völkerrechtlichen Garantieverhältnisses 3 f.
  - Völkerrechtssubjektivität 3 f.
- Minderheitenrecht**, allgemeines —, Forderung der durch Minderheitenschutzverträge und -deklarationen gebundenen Staaten 350 ff.
- der baltischen Staaten s. a. Estland, Lettland, Litauen 401 ff.
  - — Autonomiegedanke, Vorherrschen im — 426, 428 f.
  - — Entstehung 401, 403 ff.
  - — Erklärungen vor dem Völkerbundsrat, Fixierung eines Minimums des bereits nach Landesrecht bestehenden Minderheitenrechts durch die — 402 f., 424
  - — — Priorität der landesrechtlichen Minderheitenschutzbestimmungen 402 f. 416 f., 423 f.
  - — ideologische und nationalpsychologische Voraussetzungen 406 ff., 424
  - — Sprachenrechte im — 427 f.
  - — Gleichheitssatz im — 426 f.
  - Gleichheit im —, Unterschied zur Gleichheit der Menschenrechte 555
  - als lokales Sonderrecht 348 f., 352, 359, 555 f.
  - Stellung im System der Friedensverträge von 1919/20 4 ff.
  - Zusammenhang zwischen Anerkennung der neuen Staaten und — 5, 9, 348
  - — — zwischen Gebietsabtretung und — 4 ff., 349
- Minderheitenvertrag mit Polen vom 28. 6. 1919**, Art. 12 Abs. 1 und 2, Verhältnis 12 f.
- Art. 12 Abs. 2, Regelung der Methoden der Garantiausübung durch den Garanten, nicht der Rechtsbeziehungen zwischen Garanten und Garantierten 10 f.
  - Art. 12 Abs. 2 und 3, keine erschöpfende Begrenzung der Garantiekompetenzen des Völkerbundes durch — 13
- Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien vom 9. 12. 1919**, Art. 9, entschädigungslose Enteignung der Liegenschaften der Schulen, Kirchen und Wohlfahrts-einrichtungen der Minderheiten in der Süd-Dobrudža als Verstoß gegen — 560
- Minderheitenschutzverträge von 1919/20** 1 ff., 297, 346, 348 f., 369, 401 ff., 406
- Abänderung 11 f.
  - Garantie, Form der Stipulierung 4 ff.
  - — — Garant, Völkerbund als — 7 ff.
  - — — — Garantieübernahme 7, 14
  - — — — Rechte und Pflichten 8 ff.
  - — — — Garantierte, Hauptmächte als — 7, 9 ff.
  - — — — Minderheiten, Stellung der — im Garantiesystem 3 f.
  - — — — Struktur, völkerrechtliche — 3 ff.
  - — — — Umfang der — 11 ff.
  - — — — Vergleich mit Art. 17 der Memelkonvention 13 f.
  - — — — mit der normalen völkerrechtlichen Garantie 3 ff., 7 f., 10 f.
  - — — — Völkerbundsratsmitglieder, Stellung im Garantiesystem 10 ff.
  - — — — Zusammenhang mit der Garantie des Völkerbundes für den territorialen Bestand der Staaten 15
- Ministeranklage** nach der deutschen Reichsverfassung 453 f.
- nach der österreichischen Bundesverfassung 231
  - und Rechtsstaat 453 f.
- Minoritäten** s. Minderheiten
- Minoritätenrecht** s. Minderheitenrecht
- Missionen**, Schutz der Missionen im Irak 173
- Mississippi**, Geschichte des internationalen — 430 ff.
- — rechtsgeschichtliche Bedeutung 430, 434
- Mixed Claims Commission**, deutsch-amerikanische, Praxis in bezug auf die Staatsangehörigkeit des Geschädigten bei Geltendmachung völkerrechtlicher Ansprüche durch einen Staat 72
- Mytilene** 122, 124 ff. s. a. Ägäische Inseln
- N.**
- Nachfolgestaaten** Österreich-Ungarns s. Jugoslawien, Rumänien, Tschechoslowakei
- Nansen**, Ansiedlung geflüchteter Armenier in Sowjetarmenien, Projekt der — 364
- Nationale Gewässer**, Durchfahrt fremder Kriegsschiffe durch — 142
- Gebietshoheit über — 141 f.
  - Internationalisierung 142
- Nationalitätenkongreß** s. Genfer Nationalitätenkongreß
- Nationalitätsbekenntnis**, Strafrechtlicher Schutz des Nationalitätsbekenntnisses 297 ff.
- — in Estland 298, 302 f.
- Naturalisation**, Verbot kollektiver — durch die Mandatarmacht 192 f.
- Naturrecht** und internationales Stromschiffahrtsrecht 430, 434
- und Menschenrechte 336 f., 554

**Neue Dobruđa** s. Süd-Dobruđa**Neuilly-Vertrag vom 27. 11. 1919**, Art. 177, Begriff der »mesures exceptionnelles de guerre« 43 f.

— Art. 183 b, keine Anwendung auf die Beitreibung von Steuern 52 f.

— Art. 183 e, keine Anwendung auf die Beitreibung von Steuern 53

— Art. 185, Bedeutung für die Auslegung des Begriffs »jugement« in Art. 302 Abs. 2 des Versailler Vertrages 69

— — Verhältnis zu Art. 189 70 f.

— Art. 189, Verhältnis zu Art. 185 70 f.

— Art. 235 e, Einfügung der handelnden Instanz als Element der Begriffsbildung im Unterschied zu Art. 235 b 65 f.

— Art. 235, 237, Gegenseitigkeit, Forderung und Ablehnung der — 20 f.

— keine Ermächtigung des Gemischten Schiedsgerichts zur Einmischung in die bulgarische Strafrechtspflege durch den — 36 f.

— Teil IX Sektion IV Anl. § 3, Begriff der »mesures exceptionnelles de guerre« 43 f.

**Neuseeland** s. Mandate**Neutrales Gebiet**, Durchzug von Kriegsgefangenen und Verwundeten durch — 139

— — von Truppen der Kriegführenden durch — 138 f., 161, 167

— Erklärung eines neutralen Gebiets zum Kriegsschauplatz durch den Neutralen selbst 167 f.

— Pflichten der Kriegführenden und Neutralen in bezug auf — 136, 139, 167

— Verlust des neutralen Charakters und Umwandlung in Kriegsgebiet infolge seiner Benutzung durch eine Kriegspartei zu militärischen, gegen die andere Kriegspartei gerichteten Zwecken 161

**Neutralisation** der Jonischen Inseln durch den Vertrag vom 14. 11. 1863 128 f., 134

— von Korfu und Paxos durch den Vertrag vom 29. 3. 1864 129 f., 133 ff.

— — Einfluß des Kriegsausbruchs auf die — 134 f.

— — Entstehungsgeschichte 134

— — Geltungsbereich 129 f., 133, 135

— — Inhalt 129, 134

— — keine spezielle Garantie der — 130, 135 f.

— — Sinn der — 133 f.

**Neutralität**, Besetzung eines Gebietsteiles lediglich aus militärischen Gründen, Verletzung der — 125

— Gebiet des Neutralen, Durchzug von Kriegsgefangenen und Verwundeten durch das — 139

— — von Truppen der Kriegführenden durch das — 138 f., 161, 167

— — Erklärung zum Kriegsschauplatz durch den Neutralen selbst 167 f.

— — Verlust des neutralen Charakters und Umwandlung in Kriegsgebiet in-

**(Neutralität)**

folge seiner Benutzung durch eine Kriegspartei zu militärischen, gegen die andere Kriegspartei gerichteten Zwecken 161

— Gebietshoheit Voraussetzung vollständiger Erfüllung der Neutralitätspflichten 127

— Griechenlands während des Weltkrieges 120 ff. s. a. Griechenland

— Küstengewässer der Neutralen, Durchfahrt von Kriegs- und Transportschiffen der Kriegführenden durch die — 139 ff.

— nationale Gewässer der Neutralen, Durchfahrt von Kriegs- und Transportschiffen der Kriegführenden durch — 141 f.

— usus innocuus, Theorie vom — 139 — wohlwollende —, Begriff 138 f.

**Neutralitätsabkommen** von 1899 und 1907 s. Haager Neutralitätsabkommen**Niederländisch-Indien** s. Niederlande (Niederländisch-Indien)**Niederlande**, Curaçao s. a. Niederlande (Kolonien)

— Curaçao, finanzielle Beziehungen zwischen Reich und — 486

— — Kolonialrat 487

— — Regierungsreglement 487

— finanzielle Beziehungen zwischen Reich und Kolonien 486

— Gemeinden in Niederländisch-Indien s. Niederlande (Niederländisch-Indien)

— — im Reich, »autonomie« und »medebestuur«, »medebewind« 492

— Generalstaaten, historische Bindung an das Reich 489

— — Mitbestimmungsrecht in bezug auf die Kolonien 485 ff., 489 ff., 494 ff., 505 f.

— — Wahlrecht zu den — 489, 506 f.

— — Gesetze, Geltungsbereich 484

— — Indien s. Niederlande (Niederländisch-Indien)

— — König s. a. Niederlande (Niederländisch-Indien [Anweisungen, Aufsicht, Außenkraftsetzung, Entscheidung])

— — Beschlüsse in bezug auf die Kolonien 489, 491, 495, 497 f.

— — »algemeene maatregel van bestuur« in bezug auf die Kolonien 489, 491, 495, 497 f., 507 f., 511

— — »opperbestuur« über die Kolonien 485 ff., 491, 497 f.

— — Kolonialminister, Titel 497

— — Verhältnis zum Generalgouverneur von Niederländisch-Indien 490 f., 503 ff.

— — Kolonialpolitik, Grundsatz der Belassung der einheimischen Bevölkerung unter ihren althergebrachten Satzungen und unter der unmittelbaren Leitung ihrer eigenen Häuptlinge vorbehaltlich notwendiger Vorsorge gegen Mißbrauch und Nachlässigkeit 491 f.

**(Niederlande)**

- Kolonien s. a. Niederlande (Curaçao, Niederländisch-Indien, Surinam)
- — innere Angelegenheiten 495 ff.
- — Anleihen 485
- — königliche Beschlüsse 489, 491, 495, 497 f.
- — finanzielle Beziehungen zwischen Reich und — 486
- — Gesetze 487, 489 f., 495 ff.
- — Haushaltsplan 487, 490
- — Herzieningscommissie, Bericht der — von 1920 495 f.
- — Kronordonnanzen 489
- — »algemeene maatregel van bestuur« 489, 491, 495, 497 f.
- — Mitbestimmungsrecht der Generalstaaten in bezug auf die — 485 ff., 489 ff., 494 ff.
- — Münzsystem 487
- — »opperbestuur« des Königs über die — 485 ff., 491, 497 f.
- — Ordonnanzen 489, 497 f.
- — Rechtssetzung für die — 485 ff., 495 ff.
- — Regierungsreglements, Begriff und Charakter 487
- — »staatsinrichting« der — 497 ff.
- — allgemeine Verwaltung 497 f.
- — Wahlrecht der Bewohner der — zu den Generalstaaten und Provinzialstaaten 506 f.
- — Niederland s. Niederlande (Reich)
- — Niederländisch-Indien, Abkommen s. Niederlande (Niederländisch-Indien [Verträge])
- — Abrechnung 506, 511
- — innere Angelegenheiten 495 ff., 507 f.
- — Anleihen 493, 506, 511, 513
- — Annullierung von Ordonnanzen wegen Widerspruchs mit dem Gesetz oder dem allgemeinen Interesse 498, 506, 508, 513
- — Anweisungen des Königs an den Generalgouverneur 488 ff., 503 ff.
- — — des Kolonialministers an den Generalgouverneur 490 f., 504 f.
- — Anwendbarkeit der für Europäer geltenden Gesetzgebung auf derselben nicht unterworfenen Personen, Entscheidung über die — 509
- — Aufsicht über den Generalgouverneur 503 ff., 507, 519
- — vorläufige Außerkraftsetzung von Ordonnanzen wegen Widerspruchs mit dem Gesetz oder dem allgemeinen Interesse 498, 508, 513
- — Bankgesetz (1922) 506
- — Beamte als Mitglieder des Volksrates und des College van gedelegeerden 517 f.
- — Berggesetz (1899) 506
- — königliche Beschlüsse 489, 491, 495, 497 f.
- — »algemeen bestuur« 497 f., 503, 505

**(Niederlande)**

- — College van gedelegeerden, Beamte als Mitglieder 518
- — — Befugnisse 511 f.
- — — Bevollmächtigte des Generalgouverneurs im — 518
- — — Redefreiheit der Mitglieder 518
- — — Sitzungen 518
- — — Unvereinbarkeitsbestimmung 518
- — — Zusammensetzung 511
- — — Dezentralisationsgesetz (1903) 492, 502
- — — Dorf- oder Gaugemeinden 501
- — — Entscheidung von Konflikten über Haushaltsfragen durch den Reichsgesetzgeber 513
- — — über Ordonnanzentwürfe durch den König 497 f., 507, 512
- — — finanzielle Beziehungen zwischen Reich und — 486
- — — Fürstentümer 489 f., 492, 501 f.
- — — Generalgouverneur, Amtsdauer 508
- — — Anweisungen des Königs und des Kolonialministers an den — 488 ff., 503 ff.
- — — Aufsicht über den — 503 f., 507, 519
- — — Befugnisse 488 ff., 493 ff., 503 ff., 509 ff., 517 ff.
- — — Büro 508
- — — Entlassung 503 f.
- — — Erklärungen über die Entwicklung zu vollständiger Autonomie und über die Erweiterung der Befugnisse des Volksrates vom 18. 11. und 2. 12. 1918 495 f.
- — — Ernennung 508
- — — Generalsekretär 508
- — — Gouvernementssekretäre 508
- — — Verhältnis zu den Chefs der Provinzialbehörden (Gouverneuren und Residenten) 490
- — — — zum König 488 ff., 503 ff., 507, 519
- — — — zum Kolonialminister 490 f., 503 ff.
- — — — zum Rat von Niederländisch-Indien 488, 490, 494, 500 f., 509 f.
- — — — zum Volksrat 493 ff., 497, 499 f., 504, 506 f., 511 ff., 518 ff.
- — — — zu den Zentraldepartementschefs 490, 496, 509 f.
- — — Gesetze 487, 489 f., 492 ff., 505 ff., 511, 513, 516 f.
- — — »Gleichstellung mit Europäern«, Entscheidung über die — 509
- — — Gouvernements 502
- — — Gouverneure 490, 502
- — — Haushaltsplan 490, 493 f., 500, 506, 511, 513, 519
- — — Herzieningscommissie, Bericht der — von 1920 495 f.
- — — »Indische Regeering«, Begriff 488, 508, 510



**(Niederlande)**

- — — Unvereinbarkeitsbestimmung 517
- — — Verhältnis zum Generalgouverneur und zum Rat von Niederländisch-Indien 490, 496, 509 f.
- — — Zölle 489, 506
- Ostindien s. Niederlande (Niederländisch-Indien)
- Parlament s. Niederlande (Generalstaaten)
- Provinzen in Niederländisch-Indien s. Niederlande (Niederländisch-Indien)
- — im Reich, »autonomie« und »medebestuur«, »medebewind« 492
- Provinzialstaaten, Wahlrecht zu den — 489, 506 f.
- Reich, Begriff 484
- — historische Bindung der Krone und der Generalstaaten an das — 489
- — finanzielle Beziehungen zwischen — und Kolonien 486
- — Provinz- und Gemeindeverfassung im — 492
- — Allgemeine Rechenkammer 500
- Reichsgesetzgeber s. a. Niederlande (Niederländisch-Indien [Annullierung, Entscheidung, Gesetze])
- — Begriff 489, 495
- — als höchster kolonialer Gesetzgeber 487, 489 f., 495 ff.
- — als Staatsgesetzgeber 489, 495
- Staatsgebiet 484, 497 f.
- Staatsgesetzgeber s. Niederlande (Reichsgesetzgeber)
- Staatsverfassung, Geltungsbereich der verschiedenen Bestimmungen der — 484 f.
- — Kolonialstaatsrecht, Bestimmungen der — über das — 485 ff., 497 f.
- — Staatsgebiet nach der — 484, 497 f.
- Surinam s. a. Niederlande (Kolonien)
- — finanzielle Beziehungen zwischen Reich und — 486
- — Regierungsreglement 487
- — Volksvertretung 487
- Wahlrecht zu den Generalstaaten und den Provinzialstaaten 489, 506 f.
- Westindische Kolonien s. Niederlande (Curaçao, Surinam)
- Nigeria**, Verwaltungsunion mit dem britischen Mandatsgebiet Kamerun 181
- Non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité pendant la guerre**, Begriff — in Art. 300 b des Versailler Vertrages, Bedeutung 59 ff.
- Nord-Dobrudža** s. a. Dobrudža
- Einverleibung in Rumänien 1878 521 f.
- Noten** s. Ländernamen
- Notenwechsel** s. Ländernamen
- Notstandsmaßnahmen**, polizeiliche — in Österreich 234, 243 ff.
- Notverordnungsrecht** des österreichischen Bundespräsidenten 239 ff.

**O.**

- Oberster Rat**, Note des Präsidenten des Obersten Rates der alliierten Hauptmächte an die polnische Regierung vom 24. 6. 1919 7 ff., 15, 348
- Occupatio bellica**, anzuwendendes Recht bei privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen Angehörigen der Besatzungsarmee und Bewohnern des besetzten Gebietes 117 ff.
- — zwischen dem besetzenden Staat und Bewohnern des besetzten Gebietes 102, 105 ff.
- — — nach angelsächsischer Auffassung 107
- — — nach deutscher und französischer Rechtsprechung 106
- — — nach der Rechtsprechung der Gemischten Schiedsgerichte 108 ff.
- — zwischen einzelnen Angehörigen der Besatzungsarmee 118
- Beschlagnahme auf Grund des Art. 43/53 der Haager Landkriegsordnung, Rechtsverhältnis zwischen Okkupanten und Eigentümer in seiner Gesamtheit öffentlich-rechtlicher Natur 90 f.
- beschlagnahmte Eisenbahn, unrichtige Konstruktion einer negotiorum gestio des Okkupanten für den Eigentümer nach Inbetriebnahme 90 f., 113 f.
- Besetzung Salonikis durch die Entente während des Weltkrieges, keine — im Verhältnis zu Griechenland 159, 164
- — als — im Verhältnis zu den Zentralmächten 159, 161, 164
- — Exterritorialität der Besatzungsarmee 107, 114 f., 117
- — Gerichte des besetzten Gebietes in Belgien 82 f., 115 f.
- — — Rechtsprechung im Namen des alten Souveräns 104, 114
- — — im Rheinland 117
- — — Zuständigkeit 82 f., 105 ff., 114 ff.
- — des Okkupanten (Sonderinstanzen zur richterlichen Streitentscheidung), Anwendung des Art. 302 Abs. 4 des Versailler Vertrages auf die Erkenntnisse der — 82 ff.
- — — in Belgien 82 f., 115 f.
- — — in Polen 116 f.
- — — im Rheinland 117
- — — Zuständigkeit 82 f., 105, 107 109, 115 ff.
- — Gesetzgebung 103
- — Immunität der Besatzungsarmee und ihrer Angehörigen 82 f., 114 ff.
- — des besetzenden Staates 104 f., 107, 114
- — Konsuln der feindlichen Staaten, Erlöschen des Exequatur mit der — 164
- — Recht des Okkupanten zu deren Entfernung aus dem besetzten Gebiet wegen Gefährdung der Sicherheit der Besatzungstruppen 163 f.

**(Occupatio bellica)**

- privatrechtliche Beziehungen des Okkupanten zu den Landeseinwohnern 86 ff.
- Requisition, Rechtsverhältnis zwischen Okkupanten und Eigentümer in seiner Gesamtheit öffentlich-rechtlicher Natur 87 ff.
- Scheidung der privatrechtlichen von den öffentlich-rechtlichen Tatbeständen 86 ff., 103
- Staatsgewalt des Okkupanten 102 ff.
- Verdrängung der occupatio pacifica durch — 126
- Vermutung für Unterstellung der Akte des Okkupanten unter das öffentliche Recht 86 f., 103
- Vertragliche Beziehungen des Okkupanten zu den Landeseinwohnern 86 ff.

**Occupatio pacifica**, Besetzung der Inseln Tenedos, Imbros und Kastellorizo durch Griechenland seit der Entscheidung der Großmächte vom 13. 2. 1914 123 f., 126 f.

- Exterritorialität der Besatzungsarmee 114 f.
- Immunität der Besatzungsarmee und ihrer Angehörigen 114 f., 117 f.
- — im Rheinland 117
- kraft Notstandsaktes 160
- kraft Selbsthilfeaktes 159
- kraft speziellen Rechtstitels 160
- Rheinlandbesetzung 117
- Verdrängung durch die occupatio bellica 126

**Österreich-Ungarn** s. Zentralmächte

**Österreich**, Anklagen gegen den Bundespräsidenten, die Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen 231

- Ausgleich mit Ungarn 1867 269
- Bau- und Abgabensachen 236
- Budgetprovisorium 246
- Bundesheer, Befugnis zu selbständigem Einschreiten bei Elementarkatastrophen und schweren politischen Unruhen 243 f.
- — Oberbefehl 238
- Bundeskanzler 238
- Bundespräsident 230 f., 233, 237 ff.
- — Absetzung 238
- — Amtsdauer 238
- — Anklagen gegen den Bundespräsidenten 231
- — Befugnisse 230, 233 f., 237 ff., 245, 248
- — — Notverordnungsrecht 239 ff.
- — Wahl 230, 233 f., 238, 245
- Bundesrat 230, 233 f., 237, 247
- Bundesregierung 228, 230 f., 233, 238 ff., 243 ff., 249
- Bundesstaat, Kompetenzverteilung und organisatorische Gliederung 227 ff., 235 ff., 244 f.
- Bundesverfassungsreform 226 ff.
- Bundesversammlung 230

**(Österreich)**

- Denkschrift der österreichischen Friedensdelegation über die Behandlung der privaten Rechte im Entwurf des Friedensvertrages von Saint-Germain 20
- Finanzausgleich 228 f., 251
- Genfer Protokoll von 1922 228
- Gesetzmäßigkeit von Verordnungen, Prüfung der — 231, 242
- Gewaltenteilung 237
- Haftung der Gebietskörperschaften für schädigende Handlungen ihrer Organe 250
- Kompetenzkonflikte, Entscheidung 231
- Kronländer 227
- Länder- und Ständerat 234, 237, 247 f., 251
- Landeshauptmann 228, 235 f., 250
- Landesregierung 228, 230 f., 234, 249
- Landtage 229 f., 236
- Nationalrat 230 f., 233 f., 238 f., 241 f., 245 f., 248
- Nationalrat, Hauptausschuß 230 f., 239 f.
- — — Ständiger Unterausschuß 239 f., 246
- Notstandsmaßnahmen, polizeiliche — 234, 243 ff.
- Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten 239 ff.
- — Außerkraftsetzung der Notverordnung 241 f.
- — Grenzen 241
- — Rechtskontrolle 241 ff.
- — Verfahren 240
- — Verkündung der Notverordnung 241
- — Voraussetzungen 239 f.
- Oberster Gerichtshof 249
- Parlament s. Österreich (Bundesrat, Bundesversammlung, Nationalrat, Länder- und Ständerat, Landtage)
- — Polizeiwesen 228 f., 234 ff., 243 ff., 247, 249
- Rechnungshof 236 f.
- Regierungssystem 230 f., 237 ff., 250 f.
- Schul- und Bildungswesen 236
- Statthalter 227
- Steuerhoheit 228 f.
- Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander, Entscheidung von — 231
- Unvereinbarkeitsbestimmungen für den Obersten Gerichtshof 249
- — für den Verfassungsgerichtshof 233, 248 f.
- — für den Verwaltungsgerichtshof 249
- — Verfassungsgerichtsbarkeit 231 ff., 247 ff.
- Verfassungsgerichtshof, Besetzung 233, 248 f.
- — Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen 231, 242
- — Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen 231, 249 f.
- — Zuständigkeit 231 ff., 242, 247 f.
- Verfassungsmäßig gewährleistete Rech-

**(Österreich)**

- te, Beschwerde gegen Verletzung der — 231
- Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Prüfung der — 231, 249 f.
- Verordnungen, ausführende — 231, 241, 243 f.
- — gesetzesändernde — 234, 241, 243 f.
- Verordnungsrecht der Bundesregierung und der Verwaltungsbehörden 231, 244
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 231, 248 ff.
- Verwaltungsgerichtshof 231, 249 f.
- Verwaltungsstrafsenate 250
- Verwaltungsstrafverfügungen, Anfechtung von — 250
- Volksabstimmung 238, 246
- Volksbegehren 246
- Wahlpflicht 246
- Wahlprüfung 231
- Wahlrecht 230, 246
- Wien, Bau- und Abgabensachen 236
- — Polizeiwesen 235 f., 247, 249
- — Stadtssenat 230
- — Stellung des Landes 230, 234 ff., 247
- Zustimmung zur Neutralisation von Korfu und Paxos 133

**Optanten** s. a. Optantenstreit, ungarisch-rumänischer —

- Forderungen der ungarischen — gegen die Nachbarstaaten wegen Enteignungen im Rahmen der Agrarreformen 213 ff., 218 ff.

**Optantenstreit, ungarisch-rumänischer** — 214 f., 218

**Optionsrecht** nach Art. 63 des Trianon-Vertrages 213 f.

**Ottomanisches Reich** s. Türkei

**P.**

**Pacta sunt servanda**, Ordnungsbedürfnis als Wurzel des Satzes — 328

- als Satz des geltenden positiven Völkerrechts 332

**Palästina-Mandat** s. Mandate (Palästina)

**Pariser Abkommen über die Jonischen Inseln vom 5. 11. 1815** 128

**Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon vom 28. 4. 1930** s. a. Vertragsregister 208, 216 ff.

- Optantenforderungen 218 ff.
- Reparationen 208, 216 f.

**Pariser Konferenz (März 1922)**, armenische Frage auf der — 362

**Parlamentarische Minderheit**, Geschäftsordnung kein Schutz der Minderheit 479

- Überstimmung als parlamentarische Integration 466 f.

**Parlamentarisches System** in der deutschen Staatspraxis 440, 447

- im Sinne der deutschen Reichsverfassung 446 ff.

**Paxos**, Garantie, Einschluß in die Griechenland von Großbritannien, Frank-

**(Paxos)**

- reich und Rußland gewährte allgemeine — 130, 136
- Neutralisation, Einfluß des Kriegsausbruchs auf die — 134 f.
- — Entstehungsgeschichte 134
- — Geltungsbereich 129 f., 133, 135
- — Inhalt 129, 134
- — keine spezielle Garantie der — 130, 135 f.
- — Vertrag vom 14. 11. 1863 128 f., 135
- — Vertrag vom 29. 3. 1864 129, 135
- Petitionsrecht** gegenüber Maßnahmen der Mandatarmächte 204 ff.
- gegenüber Maßnahmen von Regierungenstellen gegen Minderheiten 205
- Petitionsverfahren** der Mandatskommission 204 ff.
- vor dem Völkerbundsrat in Minderheitensachen 14, 372
- Poincaré**, Ministerpräsident s. Frankreich (Erklärung)
- Polen** s. a. Adatci (Bericht vom 7. 3. 1929)
- Anerkennung, minderheitenrechtliche Verpflichtungen, Bedingung der — 5 f., 9
- Gebietsabtretung an —, Zusammenhang mit den minderheitenrechtlichen Verpflichtungen von — 4 ff.
- minderheitenrechtliche Verpflichtungen aus dem Minderheitenvertrag vom 28. 6. 1919 11 f.
- — aus Art. 93 des Versailler Vertrages Bedingungen der Anerkennung 5 f., 9
- — — Zusammenhang mit der Gebietsabtretung an — 4 ff.
- Note des Präsidenten des Obersten Rates der alliierten Hauptmächte an — vom 24. 6. 1919 7 ff., 15, 348
- Völkerbundsgarantie über den Minderheitenvertrag, Bedeutung für — als Garantie gegen Interventionen der Großmächte 9
- — Umfang der —, offizielle These Polens, Griechenlands und der Kleinen Entente 13
- Polltis**, Generalsekretär des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten s. Griechenland (Schreiben, Telegramm)
- Portugal**, Abkommen mit der südafrikanischen Union über die Grenze zwischen dem Mandatsgebiet Südwestafrika und der Kolonie Angola 187
- Positivrechtliche Begriffe**, Idealismus und Realismus bei ihrer Bildung 308 f.
- Preußen**, Enteignung nach dem vereinfachten Verfahren auf Grund der Verordnung vom 11. 9. 1914 als mesure de guerre im Sinne des Art. 297 e des Versailler Vertrages 42
- Gemeindeverfassungsrecht 455 ff.
- Landtag, Ausgabeninitiative, Beschränkung der — 449 f.
- — Finanzvorlagen 449

**(Preußen)**

- — Geschäftsordnung 449 f.
- Minderheitsschulwesen, Verordnung über das polnische — 302
- Oberpräsident s. Berlin (Verfassung der Stadt-[Aufsichtsbehörde])
- Provinzialschulkollegium s. Berlin (Verfassung der Stadt-[Aufsichtsbehörde])
- Schulwesen der polnischen Minderheit, Verordnung über das — 302
- Staatsministerium, Bestätigung des Oberbürgermeisters und der Bürgermeister von Berlin 468
- — Genehmigung (Erlaß) der Berliner Ortssatzung über das Verhältnis der Stadtverwaltung zu den Bezirksverwaltungen 467
- — Vetorecht gegenüber Ausgabebewilligungen des Landtages 449 f.
- Staatsrat, Einschränkung der Ausgabeninitiative des Landtages durch den — 449 f.
- Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen 455 f., 460, 463, 468
- Verfassung, Einflußrechte des Staatsministeriums und des Staatsrats auf Ausgabebewilligungen nach der — 449 f.
- — Erfordernis des Deckungsbeschlusses bei Geldgesetzen nach der — 449 f.
- Prisenurteile**, Subsumtion deutscher — unter Art. 297 e des Versailler Vertrages durch Gemischte Schiedsgerichte 35
- Protoktorat** über die Jonischen Inseln (Venedig; Rußland; Großbritannien) 128
- Pusta** s. Estland (Erklärung)

**Q.**

- Quasi-Kontrakte**, keine Anwendung des Art. 304 b II des Versailler Vertrages auf — 90
- Quinones de Leon** s. Londoner Bericht vom 18. 5. 1929

**R.**

- Recht**, Begriff 310
- Imperativentheorie 326 ff.
- Konflikt zwischen Rechtspflicht und sonstigen sittlichen Verbindlichkeiten 312 ff.
- psychische Grundlage 326 ff.
- und Sittlichkeit 312 ff.
- Verbindlichkeit, Grund der — 310 f., 313, 326 ff.
- und Zwang 310
- Rechtsanwendung**, rechtsgestaltendes Moment bei der — 305 f.
- Rechtssetzende Vereinbarungen** als Völkerrechtsquellen 316, 333
- Rechtsstaat** und Ministeranklage 453 f.
- Reparationen**, Bulgarien 221, 224
- Ungarn, Allgemeine Verpflichtungen 208 ff., 216 f.

**(Reparationen)**

- — Besondere Verpflichtungen (créances spéciales) 212 f., 216 f., 221
- — — Zusammenstellung 212 f.
- — Biens Cédés, Gutschrift des Gegenwertes der — 210 ff.
- — Generalpfandrecht 209, 216
- — Haager und Pariser Abkommen von 1930 216 f.
- — Trianon-Vertrag Teil VIII 208 ff.
- — Zwangsmaßnahmen bei Zahlungsrückstand 209
- Reparationskommission**, Allgemeine Reparationsverpflichtungen Ungarns, Feststellung durch die — 208 ff., 216
- Biens Cédés nach Trianon-Vertrag Art. 173, Bewertung durch das Comité des Biens Cédés 210 ff.
- Ende der Beziehungen zu Ungarn 216
- Requisitionen**, keine Änderung des öffentlich-rechtlichen Charakters von — durch Einigung über die Höhe der Entschädigung 87 ff.
- Verhältnis von — und Kaufverträgen 87 ff.
- Ressortissant** des Puissances Alliées ou Associées, Tatbestandselement der Art. 297 e und 302 des Versailler Vertrages 72 f.
- Staat als — nach Art. 304 b II des Versailler Vertrages 89 f., 92, 108
- Rheinland**, Besetzung, Antwort der Alliierten und Assoziierten Regierungen auf die deutschen Noten betreffend die Besetzung des linken Rheinuferes vom 29. 7. 1919 117
- Entmilitarisierung s. a. Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929, Locarno-Vertrag vom 16. 10. 1925
- — Feststellungs- und Vergleichskommission, Ergebnis der Verhandlungen über die Einsetzung einer — 561
- — — s. a. Vergleichskommissionen (nach der Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929)
- — Vergleichskommissionen s. Vergleichskommissionen (nach der Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929)
- Rheinlandabkommen vom 28. 6. 1919**, Begriff »Militärgerichtsbarkeit« im — 117
- Immunität der Besatzungsarmee und ihrer Angehörigen nach dem — 117
- Rheinlandkommission**, Gerichtsorganisation, Ordonnanz Nr. 2 betreffend die — 117
- Richterliche Unabhängigkeit**, Neubesetzung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs und — 249
- Richterliches Prüfungsrecht** im Deutschen Reich gegenüber Notverordnungen 242 f.
- in Österreich gegenüber Gesetzen 231, 249 f.
- — gegenüber Verordnungen 231, 242

**Rößler**, Konsul s. Deutsches Reich (Bericht)

**Roosevelt**, Präsident s. Vereinigte Staaten von Amerika (Brief)

**Rumänien** s. a. Kleine Entente

— Agrarprozesse der Optanten gegen — 214 ff., 218 ff. s. a. Agrarfonds

— Agrarreform, Entschädigung der ungarischen Optanten wegen Enteignungen im Rahmen der — s. Rumänien (Agrarprozesse der Optanten gegen —)

— — in der Süd-Dobrudža 521 ff.

— — — Abwesende, Behandlung 560

— — — Anerkennung des Eigentums, Voraussetzung der — 524 f.

— — — Ausländer, Nichterstattung des Befreiungstatbestandes bei der Abgabe des Mirie-Landes auf — 525 f.

— — — — als völkerrechtswidriger differenzierender Eingriff in wohlerworbene Rechte 557

— — — — Veräußerungsbeschränkung für — 526

— — — — als völkerrechtswidriger differenzierender Eingriff in wohlerworbene Rechte 557 f.

— — — — Auswanderer, Veräußerungsbeschränkung für — 526, 560

— — — — Entwicklungsgeschichte 522 ff.

— — — — Flächengröße, Enteignung auf Grund des festgestellten Unterschiedes zwischen der wirklichen und der in den Dokumenten angegebenen — 525

— — — — als verfassungswidrige Konfiskation zur Strafe für falsche Angaben 559

— — — — als völkerrechtswidrige Ausnahme von dem Grundsatz der Maßgeblichkeit der Rechtsordnung des Tatortes für die Strafbarkeit einer Handlung 559

— — — — als völkerrechtswidriger Eingriff in wohlerworbene Rechte durch den Nachfolgestaat 558 f.

— — — — Geldzahlung statt Landabtretung 523 f.

— — — — Gemeinde-Land, Verstaatlichung teils gegen Überlassung an die Gemeinden zur Nutznießung, teils gegen beschränkte Entschädigung, teils ohne Entschädigung 526 f., 546

— — — — als verfassungswidrige Enteignung ohne angemessene Entschädigung 542 f., 546

— — — — Kirchen-Land, Verstaatlichung 527, 546

— — — — als verfassungswidrige Enteignung ohne angemessene Entschädigung 542 f., 546

— — — — als Verstoß gegen den Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien 560

— — — — Kontrolle des Staates über Veräußerungen von Liegenschaften 526

### (Rumänien)

— — — — Mirie-Land, unentgeltliche Abgabe eines Drittels an den Staat, Befreiungstatbestand 525 f.

— — — — Rechtsanspruch des rumänischen Staates (als Rechtsnachfolger des türkischen Staates) nach rumänischer These 524, 527, 529, 543 f.

— — — — unbegründet nach ottomanischem Recht 527 ff., 534, 544

— — — — unbegründet infolge Nichtbestehens des Rechtes Mirie in der Süd-Dobrudža zur Zeit ihrer Annektierung durch Rumänien 529 ff., 544

— — — — als verfassungswidrige Enteignung ohne angemessene Entschädigung 542 ff., 546

— — — — als völkerrechtswidriger (differenzierender) Eingriff in wohlerworbene Rechte 557 f.

— — — — Nachprüfung der Rechtstitel 524 f.

— — — — Obstgärten und andere Anpflanzungen im Bereich der Städte 524

— — — — Schul-Land, Verstaatlichung 527, 546

— — — — als verfassungswidrige Enteignung ohne angemessene Entschädigung 542 f., 546

— — — — als Verstoß gegen den Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien 560

— — — — Siedlung, Begünstigung der rumänischen — 524, 526

— — — — Veräußerungen von Liegenschaften, Beschränkungen für Auswanderer und Ausländer hinsichtlich der — 526

— — — — Kontrolle des Staates über die — 526

— — — — Nichtigkeit der zwischen dem 28. 6. 1913 und der endgültigen Nachprüfung der Rechtstitel erfolgten — 526

— — — — Verbot vor erfolgter Nachprüfung der Rechtstitel 526

— — — — Vorkaufsrecht des Staates bei — 526

— — — — Verbot der Veräußerung von Liegenschaften vor erfolgter Nachprüfung der Rechtstitel 526

— — — — Enteignung wegen Verstoßes gegen das — als verfassungswidrige Konfiskation zur Strafe 559

— — — — Vorkaufsrecht des Staates 526

— — — — Weinberge und andere Anpflanzungen im Bereich der Städte 524

— — — — Wohlfahrts Einrichtungen, Verstaatlichung des Landes der — 527

— — — — als verfassungswidrige Enteignung ohne angemessene Entschädigung 542 f., 546

— — — — als Verstoß gegen den Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien 560

— — — — Alte Dobrudža s. Rumänien (Nord-Dobrudža)

— — — — Eigentum, Gewährleistung durch die Verfassung 542 f., 546

**(Rumänien)**

- Einverleibung der Nord-Dobrudža in — 1878 521 f.
- — der Süd-Dobrudža in — 1913/1920 522
- Enteignung s. a. Rumänien (Agrarreform)
- — Zulässigkeit nach der Verfassung 542 f., 546
- Forderungen der Industrie-, Handels- und Verkehrsunternehmungen, Kirchen und Erzherzöge auf Grund des Trianon-Vertrages gegen — 219, 222, 224 s. a. Spezialfonds
- Konfiskation als Strafe s. a. Rumänien (Agrarreform [in der Süd-Dobrudža])
- — Unzulässigkeit nach der Verfassung 559
- minderheitenrechtliche Verpflichtungen aus dem Minderheitenschutzvertrag vom 9. 12. 1919, Verletzung durch entschädigungslose Enteignung der Liegenschaften der Schulen, Kirchen und Wohlfahrtseinrichtungen der Minderheiten in der Süd-Dobrudža 560
- Neue Dobrudža s. Rumänien (Süd-Dobrudža)
- Nord-Dobrudža s. a. Dobrudža
- — Einverleibung in — 1878 521 f.
- Reparationsforderungen gegenüber Ungarn s. Reparationen (Ungarn) und Trianon-Vertrag
- Süd-Dobrudža s. a. Süd-Dobrudža
- — Agrarreform in der — s. Rumänien (Agrarreform [in der Süd-Dobrudža])
- — Einverleibung in — 1913/20 522
- Verfassung, Agrargesetze, Bestimmungen der — als Bestandteil der Verfassung 543
- — Art. 17/19, Beschränkung durch Art. 131 543
- — — uneingeschränkte Gültigkeit gegenüber der Süd-Dobrudža 543
- — Eigentum, Gewährleistung durch die — 542 f., 546
- — Enteignung, Zulässigkeit nach der — 542 f., 546
- — Konfiskation als Strafe, Unzulässigkeit nach der — 559

**Rußland** s. a. Sowjetrußland

- Note der alliierten Mächte an Admiral Kolttschak betreffend die Anerkennung der Regierung Kolttschak vom 26. 5. 1919 357
- Protektorat über die Jonischen Inseln 128
- Rückgabe der Jonischen Inseln an Frankreich 128
- Zustimmung zur Saloniki-Expedition 155

**S.**

- Saint-Germain-Vertrag vom 10. 9. 1919**, Art. 252, Begriff »mesures d'exécution« in — 55, 59, 80

**(Saint-Germain-Vertrag vom 10. 9. 1919)**

- — Vergleich mit Art. 300 des Versailler Vertrages 55
- Art. 252 e, Einfügung der handelnden Instanz als Element der Begriffsbildung im Unterschied zu Art. 252 b 65 f.
- Art. 252, 254, Gegenseitigkeit, Forderung und Ablehnung der — 20
- Art. 254, Begriff »mesures d'exécution« in — 55, 59
- — Begriff »mesures judiciaires« in — 80
- — Vergleich mit Art. 302 des Versailler Vertrages 55, 80
- Saloniki**, Beförderung des in Korfu reorganisierten serbischen Heeres nach — 137 ff.
- — Darstellung der Vorgänge 137 f.
- — rechtliche Würdigung 138 ff.
- dauernde Besetzung Salonikis durch die Entente während des Weltkrieges und deren unmittelbare Folgen 157 ff.
- — Darstellung der Vorgänge 157 ff.
- — rechtliche Würdigung 159 ff.
- Landung der Entente-Truppen in — 142 ff.
- — Völkerrechtliche Beurteilung 148 ff.
- — — Rechtliche Würdigung 150 ff.
- — — Stellungnahme der Entente 149 ff.
- — — Stellungnahme von Venizelos 148 f.
- — Vorgeschichte 142 ff.
- Verhaftung der Konsuln der Zentralmächte durch die Entente in — 162 ff.
- — Darstellung der Vorgänge 162 f.
- — rechtliche Würdigung 163 f.
- Samos** 124 s. a. Ägäische Inseln
- Samothraki** 122 s. a. Ägäische Inseln
- Schadensersatz**, Verpflichtung des Deutschen Reiches zum — nach Art. 302 des Versailler Vertrages 85
- Selbstverwaltung** s. a. Gemeindeverfassungsrecht
- National-kulturelle — s. Kulturautonomie
- Selbstverwaltungsangelegenheiten s. Berlin (Verfassung der Stadt —)
- — Selbstverwaltungsgesetz, preußischer Referentenentwurf 457, 460
- Serbien** s. a. Jugoslawien
- Bündnisvertrag mit Griechenland 120, 132, 138, 142, 147, 155
- Militärkonvention mit Griechenland 155 f.
- Note verbale an Griechenland betreffend den Durchmarsch serbischer Truppen durch griechisches Gebiet vom 20. 4. 1916 138 f.
- Sittlichkeit** und Recht 312 ff.
- Skuludis**, Ministerpräsident s. Griechenland (Erklärung, Note, Telegramm)
- Souveränität** nach außen 307, 314 ff., 332 f.

**(Souveränität)**

- Erklärung der Immunität fremder Staaten aus dem Begriff der — 91 f.
- nach innen 307, 309 f., 314
- Konflikt zwischen der — des Staates nach innen und der für die Begründung des Völkerrechts unentbehrlichen Einschränkung der — des Staates nach außen 307, 318 ff., 329 f.
- über die Mandatsgebiete 183, 186 ff.
- und Völkerrecht 305 ff.

**Sowjetrußland**, Anerkennung durch Frankreich 355 f.

- durch Großbritannien 354
- — durch Italien 356
- — durch Japan 356
- — durch die Vereinigten Staaten von Amerika, Ablehnung der — 356 f.
- Beziehungen zwischen Großbritannien und —, Abbruch und Wiederaufnahme der — 1927/29 354 f.
- Handelsvertretungen, Unterwerfung unter fremde Gerichtsbarkeit auf Grund von Handelsverträgen 93
- als Neubildung gegenüber dem ehemaligen russischen Staat 353

**Spanien**, Mississippi, Stellung zum Recht der Schifffahrt auf dem internationalen — 434 ff.

- Spezialfonds**, Fonds B gemäß dem IV. Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon, vom 28. 4. 1930 218, 222
- — Dotierung 222
- — Zweck 222

**Spoils System** s. Vereinigte Staaten von Amerika (Spoils System)**Staat** s. a. Souveränität, Völkerrecht

- Autarkie, Illusion einer — 314 f.

**Staatenpraxis** als Völkerrechtsquelle 332 f.**Staatsukzession**, Staatliche Güter in abgetretenen Gebieten (Biens Cédés) s. Reparationen (Ungarn)

- Wohlerworbene Rechte, Aufhebung durch den Nachfolgestaat zulässig nur bei Verstoß gegen den ordre public, d. h. gegen die gesamte Rechtsaufassung des Nachfolgestaates 559
- — Geltung des Satzes vom Schutz der wohl erworbenen Rechte bei der — nach der Rechtsprechung der Gerichte der Vereinigten Staaten von Amerika 551

**Staatsangehörigkeit** der Bewohner der Mandatsgebiete 190 ff.

- des Geschädigten im Zeitpunkt des Eintritts der Schädigung und mindestens bis zum Zeitpunkt der Erhebung der Klage vor dem internationalen Gericht Voraussetzung der Geltendmachung völkerrechtlicher Ansprüche durch einen Staat mangels besonderer entgegenstehender Vertragsbestimmungen 72

**Staatsaufsicht** über Gemeinden in Preußen 456, 460, 468 f.**Staatsgewalt**, territoriale Grenzen 93

- Staatshaftung**, Erschöpfung des Instanzenzuges Voraussetzung der Inanspruchnahme eines Staates für die Tätigkeit seiner Gerichte in Anwendung von Landesrecht 71

**Staatsrechtsordnung** als in sich geschlossene Einheit 544

- Staatsschiffe**, Internationales Abkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Immunitäten der — 93

**Staatsverträge**, Aufhebung rechtsetzender Verträge durch Abschluß eines neuen Vertrages 135

- Auflösung durch Kriegsausbruch 134 f.
- — Ausnahmen 134 f.
- Auslegung jeder Einzelbestimmung aus ihrer Stellung im Rahmen des Ganzen 33 f.
- — unklarer Verträge gegen die Verfasser 34

**Stadtratsverfassung** 457 f., 460, 462**Städteordnung** s. Deutsches Reich (Reichsstädteordnung), Preußen (Städteordnung)**Stiftung** als Gesamtperson 323 f.**Stromschiffahrtsrecht**, internationales — s. Internationales Stromschiffahrtsrecht**Südafrikanische Union** s. Mandate**Süd-Dobrudža** s. a. Dobrudža

- Agrarreform in der — s. Rumänien (Agrarreform [in der Süd-Dobrudža])
- Besetzung durch Bulgarien 522
- — durch die Entente 522
- Einverleibung in Bulgarien 1918 522
- — in Rumänien 1913/1920 522
- Grenzen 521

**Suezkanal**, Konstantinopeler Vertrag vom 29. 10. 1888 zur Sicherstellung seiner freien Benützung 142**Sumatra** s. Niederlande (Niederländisch-Indien)**Surinam** s. Niederlande (Surinam)**Syrien** s. Mandate (Syrien und Libanon)**T.****Tenedos** 122 ff.; s. a. Ägäische Inseln**Thasos** 122, 125; s. a. Ägäische Inseln**Transjordanien**, Anerkennung der unabhängigen Regierung von — 177 f., 399

- Emir 177, 399
- Mandatarmacht, beratende Stellung der — 399
- Parlament 180, 399
- Stellung innerhalb des Palästina-Mandates 172, 178, 398 f.
- Unabhängigkeit 177 f., 399
- Unanwendbarkeit gewisser Artikel des Palästina-Mandates auf — 177, 398 f.
- Verfassung 399
- Vertrag zwischen Großbritannien und dem Emirat — vom 20. 2. 1928 177, 399

**Trianon-Vertrag vom 1. 5. 1920** s. a. Ver-  
tragsregister

- Administrative Schulden 213, 217
- Allgemeine Reparationsverpflichtungen Ungarns 208 ff., 216 f.
- Art. 235, Begriff »mesures d'exécution« in — 55, 60, 80
- — Vergleich mit Art. 300 des Versailler Vertrages 55
- Art. 237, Begriff »mesures d'exécution« in — 55
- — Begriff »mesures judiciaires« in — 80
- — Vergleich mit Art. 302 des Versailler Vertrages 55, 80
- Auslieferung von Eisenbahnmaterial für die auf den abgetretenen Gebieten gelegenen Eisenbahnlinien 212
- Außerkraftsetzung des Bukarester Friedensvertrages, Forderungen im Zusammenhang mit der — 213
- Besatzungstruppen, Ersatz der Kosten der — 212
- Besondere Verpflichtungen Ungarns (créances spéciales) 212 f., 216 f., 221
- Biens Cédés, Gutschrift auf Reparationskonto 210
- Enteignung, Bestimmung betreffend — 214, 218
- Fonds und Stiftungen, Teilung der — 213
- Gemischte Schiedsgerichte, Ernennung eines Ersatzrichters durch den Völkerbundsrat 214
- — Zuständigkeit nach Art. 250 214, 219
- Generalpfandrecht 209, 216
- Kohlenlieferungen an Jugoslawien 212
- Kriegsoperationen von 1919, Ersatz der dem Tschechoslowakischen Staat zugefügten Schäden 212 f.
- — Ersatz der tschechoslowakischen Staatsbürgern zugefügten Schäden 213
- Liquidationsverbot 214, 218
- Optionsrecht 213 f.
- Pensionsfonds und Pensionskassen, Teilung der — 213
- Privatrechtliche Forderungen gegen die Nachfolgestaaten seitens der Industrie-, Handels- und Verkehrsunternehmungen, Kirchen und Erzherzöge 219, 222, 224
- — seitens der Optanten 214, 219
- Reparationskommission, Comité des Biens Cédés, Bewertung der Biens Cédés durch — 210 ff.
- — Feststellung der Reparationsverpflichtungen Ungarns durch die — 208 ff., 216
- Rückbeförderung der ungarischen Kriegsgefangenen und Internierten, Kosten der — 212
- Schulden Ungarns gegenüber dem Deutschen Reich, Abtretung der — 213
- Stromschiffahrtsschäden, Ersatz der — 212

**(Trianon-Vertrag vom 1. 5. 1920)**

- Vermögen der Kommunitäten und öffentlichen Körperschaften, Verteilung 213
  - Vorkriegsstaatsschulden 217
  - Zwangsmaßnahmen gegen Ungarn bei Zahlungsrückstand 209
- Tribunaux Arbitraux Mixtes** s. a. Internationale Gerichte
- Befugnisse nach Versailler Vertrag, Art. 300 b und c 67 f.
  - — — Art. 300 d 68
  - — — Art. 302 85
  - — — Art. 302 Abs. 2 und 3 67 f.
  - Charakter der — auf Grund der Zuständigkeitsnorm des Art. 304 b II des Versailler Vertrages 94, 108
  - Ersatzrichter, Ernennung durch den Völkerbundsrat 214
  - Kollisionsnormen s. Kollisionsnormen
  - Rechtsprechung über das bei privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen dem besetzenden Staat und Bewohnern des besetzten Gebietes anzuwendende Recht 108 ff.
  - — über die Scheidung der privatrechtlichen von den öffentlich-rechtlichen Tatbeständen der occupatio bellica 87 ff.
  - Zuständigkeit nach dem II. Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon 218 ff.
  - — nach Art. 250 des Trianon-Vertrages 214, 219
  - — nach Art. 304 b II des Versailler Vertrages 89 f., 94, 108 f.
- Tschechoslowakei** s. a. Kleine Entente
- Agrarprozesse der Optanten gegen die — 214 ff., 218 ff.; s. a. Agrarfonds
  - Agrarreform, Entschädigung der ungarischen Optanten wegen Enteignungen im Rahmen der — s. Tschechoslowakei (Agrarprozesse der Optanten gegen die —)
  - Forderungen der Industrie-, Handels- und Verkehrsunternehmungen, Kirchen und Erzherzöge auf Grund des Trianon-Vertrages gegen die — 219, 222, 224; s. a. Spezialfonds
  - Reparationsforderungen gegenüber Ungarn s. Reparationen (Ungarn) und Trianon-Vertrag
- Türkei** s. a. Zentralmächte
- Armenier, Ausschluß der ins Ausland geflüchteten — aus dem türkischen Staatsverband 362
  - — Deportation der — im Weltkrieg 359 ff.
  - — Konfiskation der Güter der ins Ausland geflüchteten — 362
  - Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und — 299
  - Erklärung des Justizministers Mahmud Essad über die Stellung der Minder-

**(Türkei)**

- heiten in der — (September 1930) 362 f.
- Intervention einzelner Großmächte 344
- — gemeinsame — der Großmächte s. Türkei (Kollektivintervention der Großmächte)
- — Rußlands 1774—1856 344
- Kollektivintervention der Großmächte, Geschichte 344 f., 359, 362
- — als lokales Gewohnheitsrecht 344
- — als Humanitätsintervention 340, 342, 344 ff., 359, 362
- — Methoden 344 f., 359
- Minderheiten, Stellung der — gemäß und seit dem Lausanner Vertrag 362 f.
- Mirie-Land, Angleichung zwischen Mülk-Land und —, Prozeß der — 528 f.
- — kein Enteignungsanspruch des Staates auf — 528, 534
- — Unterschied zwischen Mülk-Land und —, Wesen 527 f.
- Protest gegen die Entscheidung der Großmächte vom 13. 2. 1914 über die Ägäischen Inseln 123 ff., 127
- Rayas, rechtliche Stellung der — bis zum Weltkrieg 342 ff.
- Souveränität über die autonome Republik der Jonischen Inseln auf Grund des Abkommens vom 21. 3. 1800 128
- Zustimmung zum Pariser Abkommen über die Jonischen Inseln vom 5. 11. 1815 128

**U.**

**Uganda**, Vereinigung der britischen Kolonien Kenya und Uganda mit dem Mandatsgebiet Tanganyika 184 f.

**Ungarn**, Ausgleich mit Österreich 1867 269

- Beamtenrecht 273 f.
- — Anstellung 273 f.
- — Ausbildung, praktische — 273
- — Dienstbezüge 274
- — Diensterteilung 274
- — Disziplinarordnung 274
- — Nebenbeschäftigung 274
- — Pensionierung 274
- — Vorbildung 273
- — Wahl 274
- Gerichtsbarkeit 269
- Kurie, Königlich Ungarische — 273
- Optantenfrage, Lösung der — 218 ff.
- Privatrechtliche Forderungen gegen die Nachfolgestaaten seitens der Optanten wegen Enteignungen im Rahmen der Agrarreformen entgegen dem Liquidationsverbot des Trianon-Vertrages 208, 213 ff., 218 ff.
- — seitens der Industrie-, Handels- und Verkehrsunternehmungen, Kirchen und Erzherzöge auf Grund anderer Artikel des Trianon-Vertrages 219, 222, 224
- Reparationen s. Reparationen (Ungarn)
- Ständeverfassung 269
- Verfassungsreform von 1848 269

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 2, T. 1: Abh.

**(Ungarn)**

- Verwaltung, Bezirke 270
- — Budapest, Residenzhauptstadt 276
- — Bürgermeister 271 f., 274
- — Freistädte, königliche — 270
- — Gehöfte (Tanya) 276
- — Gemeinden 270, 272
- — Gemeindevorstand 270, 273, 276
- — Gemeindevahlrecht 272
- — Geschäftsordnung der öffentlichen Behörden und Institutionen von 1929 276
- — Großgemeinden 270
- — Kleingemeinden 270
- — Komitate 268 ff.
- — Komitatsstädte 276
- — Komitatsverbände 270
- — Kreisnotariat 270
- — Magistrat 272
- — Munizipien 270 ff.
- — Munizipalausschuß 270 ff.
- — Obergespan 274
- — Stadtrat 272
- — Städte mit geordnetem Magistrat 270
- — Städte mit Munizipalrecht 270
- — Versammlung, Kleine — (der Komitate und Städte mit Munizipalrecht) 271
- — Vizegespan 271, 274
- Verwaltungsakte, Rechtsmittel gegen — 272
- Verwaltungsbeamte, Personal- und Dienstverhältnisse 273 f., 276
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 272 f., 276
- Verwaltungsgerichtshof, Königlich Ungarischer — 272 f.
- Verwaltungsreform von 1929 268 ff.
- Verwaltungsverfahren 272, 276
- Union der Völkerbundigen**, Resolution über den Schutz des Bekenntnisses zu einer Minderheit 302
- Unvereinbarkeitsbestimmungen** s. Niederlande (Niederländisch-Indien), Österreich
- Usteri**, Bericht über den Schutz des Bekenntnisses zu einer Minderheit (Interparlamentarische Union) 302

**V.**

- Venedig**, Protektorat über die Jonischen Inseln 128
- Venizelos**, Ministerpräsident s. Griechenland (Demarche, Erklärung, Schreiben, Telegramm)
- Vereinigte Staaten von Amerika**, Ämterbesetzung 471 f., 474, 476, 482
- Anerkennung Sowjetrußlands, Ablehnung der — 356 f.
- Beamte, Begriff 472
- — des Bundes s. VStvA (Bundesbeamte)
- — der Einzelstaaten, Beschränkung ihrer politischen Betätigung 477, 479 f.

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

- Brief des Präsidenten Roosevelt über die Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten vom 13. 6. 1902 476 ff., 480
- Bundesbeamte, Amtsdauer 473, 482
- — Einteilung in klassifizierten und unklassifizierten Dienst 472 f.
- — Entlassung 472 ff., 478, 482
- — Ernennung 471 f., 474, 476, 482
- — Petitions- und Informationsrecht 475 f.
- — Politische Betätigung, Beschränkung 471 ff.
- — — Begründung 479 ff.
- — — Durchführung 477 ff.
- — — Entstehung 471 ff.
- — — Umfang 474 ff.
- — — Wesen 481 ff.
- — Recht der privaten Meinungsäußerung 475
- — Stimmrecht 475
- — Strafen 474, 478
- — Bundesgerichte 277 ff.
- — ausschließliche Zuständigkeit 278, 295
- — Bindung an einzelstaatliche Verfahrensvorschriften 290 ff.
- — Bindung an Entscheidungen einzelstaatlicher Gerichte 289 ff.
- — Circuit Courts of Appeals 278
- — District Courts 278
- — — Rule Making Power 291
- — Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelstaatlicher Gesetze 287 ff., 294 f.
- — Removal-Verfahren 285 f., 293
- — Schutz der Tätigkeit der Bundesbeamten gegen Beeinträchtigungen durch einzelstaatliche Gerichte 293
- — Supreme Court 277 f., 279, 287 ff.
- — Zuständigkeit des Supreme Court als Berufungsgericht über den Gerichten der Einzelstaaten 279, 287 ff.
- — Verbot der Strafverfolgung auf Grund angeblich verfassungswidriger Gesetze durch einzelstaatliche Behörden 294
- — Verbot der Vollstreckung von durch »fraud« erlangten Urteilen einzelstaatlicher Gerichte 294
- — Verfahren der Federal Equity Receivership 282 ff.
- — Verfahrensvorschriften 290 ff.
- — Writ of Injunction gegenüber Verfahren vor einzelstaatlichen Gerichten 279, 292 ff.
- — Bundesgerichtsbarkeit 277 ff.
- — Ausdehnung gegenüber der Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten 279 ff.
- — ausschließliche Zuständigkeit 278, 295
- — Diversity Jurisdiction 277, 279 ff.
- — Lehre vom Federal Common Law 279, 286 f., 290

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

- — gegenüber Local Public Utilities 295
- — Right of Removal 279, 281, 284 ff.
- — Zuständigkeit des Supreme Court als Berufungsgericht über den Gerichten der Einzelstaaten 279, 287 ff.
- City Manager 479
- Civil Service s. V. S. v. A. (Beamte, Bundesbeamte)
- Civil Service Commission 472 f., 475, 478, 483
- — Commissioners der — 473
- Eisenbahnbeamte 476 f.
- Federal Reserve Board 473
- Feuerwehrleute 479
- Gerichte des Bundes 277 ff.
- Gerichte der Einzelstaaten 277 ff.
- — Bindung der Bundesgerichte an Entscheidungen der einzelstaatlichen Gerichte 289 ff.
- — Einmischung in bundesgerichtliche Verfahren 299 f.
- — Verfahrensvorschriften 290 ff.
- — Gerichtsbarkeit 277 ff.
- — des Bundes s. V. St. v. A. (Bundesgerichtsbarkeit)
- — der Einzelstaaten 277 ff.
- — — Schutz vor der Ausdehnung der Bundesgerichtsbarkeit 289 ff.
- — über Gesellschaften 280 ff.
- — Grundrechte, Auffassung der — 336
- — Erklärungen der — 336 f.
- — — geschichtliche Bedeutung 337
- — — Einfluß der naturrechtlichen Lehre des 17. und 18. Jahrhunderts auf die — 336
- — Vereinbarkeit mit der Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten 479 ff.
- Konsulardienst 473
- Landwirtschaftsministerium, Leitung der wissenschaftlichen Büros des — 473
- Merit System 471
- Mississippi, Stellung zum Recht der Schifffahrt auf dem internationalen — 434 ff.
- — Übergang der ausschließlichen Souveränität auf die Vereinigten Staaten 438
- Note des Staatssekretärs Colby an den italienischen Botschafter in Washington betreffend den russisch-polnischen Konflikt und die Nichtanerkennung der Sowjetregierung vom 10. 8. 1920 356
- Polizeibeamte 479
- Postbeamte 472, 476 ff.
- Präsident 471 ff., 476, 478, 482
- — Entlassungsrecht 473, 482
- — Ernennungsrecht 471 f., 474, 476, 482
- Richter 480 f.
- Schulbeamte 480
- Senat 471 f., 474, 482
- Spoils System 471 f., 482

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

— Verfassung, Bundesgerichtsbarkeit nach der — 277 ff.

— Verordnung des Präsidenten Cleveland betreffend die politische Betätigung der Beamten vom 14. 7. 1886 475 f.

**Verfassungsgerichtsbarkeit** in Österreich 231 ff., 247 ff.

— Wesen der — 232 f., 247 f.

**Verfassungsreform** in Österreich 226 ff.

**Verfassungsumgehung** 450 f.

**Vergleichskommission** nach der Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929, Untersuchungsergebnisse, Inhalt und Umfang 575 ff.

— — Verfahren 574 f., 578 ff.

— — Zuständigkeit 561, 567 ff.

— — Verhältnis zur Zuständigkeit des Völkerbundesrates nach dem Westpakt des Locarno-Vertrages 568, 571 ff.

**Vermittlung**, Befugnisse des Vermittlers 126 — Wirkung 126

**Versäumnisurteile**, keine Beschränkung des Art. 302 Abs. 2 des Versailler Vertrages auf — 75

— Sonderbehandlung der im Kriege gegen feindliche Staatsangehörige ergangenen — in Friedensverträgen 74 f.

**Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919** s. a. Vertragsregister

— Abtretung der Forderungen Deutschlands gegenüber Ungarn an die alliierten und assoziierten Mächte 213

— Art. 93, Bedeutung der Verpflichtung aus — 5 ff.

— — Verpflichtung der Hauptmächte im Zusammenhang mit dem Notenwechsel zwischen diesen und Deutschland vom 29. 5./14. 6. 1919 6 ff.

— — — kein Erlöschen mit Inkrafttreten des Minderheitenschutzvertrages 8

— — — Verpflichtung Polens 5 f.

— Art. 242, Auslegung des Artikels in seiner Bedeutung für das Verhältnis zwischen Teil VIII und den Sektionen III und IV des Teils X 21 f., 38, 48

— — Bedeutung der Nichterwähnung der Sektion V des Teils X in — 22, 50

— Art. 296, Verhältnis zu Art. 302 31

— Art. 297 Verhältnis zu Teil VIII 48 f.

— — Verhältnis zu Art. 300 b und Art. 302 Abs. 2 37 ff.

— — Verhältnis zu Art. 300 e und Art. 302 Abs. 4 48 f.

— Art. 297 a, Abgrenzung gegenüber Art. 300 b 41

— Art. 297 e Anwendung von — auf gerichtliche Entscheidungen oder Vollstreckungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Zwecken des Wirtschaftskrieges oder der Kriegswirtschaft 41 ff.

— — erschöpfende Regelung seines Stoffes 40

**(Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919)**

— — Kriterium Natur der auf deutschem Gebiet getroffenen Maßnahmen ohne Rücksicht auf die handelnde Instanz 38 f., 65

— — räumliche Beschränkung des Anwendungsgebiets 48

— — Rückgang auf die »mesure génératrice du dommage« bei der Anwendung des — 42, 57

— — Subsumtion von deutschen Prisenurteilen unter — durch Gemischte Schiedsgerichte 35

— — Verhältnis zu Art. 300 b und 302 Abs. 2 19, 35, 37 ff., 49

— — Verhältnis zu Art. 300 e und Art. 302 Abs. 4 48 f., 51

— Art. 297 j, erschöpfende Regelung der erfolgten steuerlichen Leistungen durch — 53

— Art. 300, Anwendung nur auf privatrechtliche Beziehungen 24 f.

— — Vergleich mit Art. 252 des Vertrages von St. Germain und mit Art. 235 des Vertrages von Trianon 85

— — Verhältnis zu Art. 302 54 ff., 85

— — kein Zusammenhang der nach anfechtbaren Maßnahmen mit den Erfordernissen der Kriegführung und den Kriegszwecken 19

— Art. 300 a, keine Ausdehnung auf Prozeßfristen 24

— — Beziehung nur auf zwischen Privatpersonen laufende vertragliche oder gesetzliche Fristen 24

— — Zusammenhang mit Art. 300 b 61

— Art. 300 b, Anfechtung des mit dem Vollstreckungstitel gemachten Gebrauchs, nicht seines Inhalts auf Grund des — 54 f.

— — Anwendung nur auf den Bereich der privatrechtlichen oder der dem privaten Rechtsbereich zu assimilierenden Rechtsbeziehungen 52 f.

— — keine Anwendung auf die Beitreibung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben 52 f.

— — bei gerichtlichen Entscheidungen oder Vollstreckungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Zwecken des Wirtschaftskrieges oder der Kriegswirtschaft 47 f.

— — Befugnisse des Gemischten Schiedsgerichts 67 f.

— — Begriff »mesures d'exécution« 41, 52 ff., 80

— — Kausalzusammenhang zwischen Nichterfüllung und Kriegszustand 61 f.

— — »Non-accomplissement d'un acte ou d'une formalité pendant la guerre«, Bedeutung 59 ff.

— — primäre Haftung des Privaten 67

— — Rückgang auf die »mesure génératrice du dommage« bei der Anwendung des — 56 f.

**(Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919)**

- — subsidiäre Haftung des Deutschen Reiches 67 f.
- — Staatsangehörigkeit des Geschädigten 64 f.
- — Tatbestandsmerkmale 51 ff.
- — Verhältnis zu Art. 297 e 41, 49
- — Zusammenhang mit Art. 300 a 61
- — setzt Zuständigkeit nach Landesrecht voraus 29
- Art. 300 c, Befugnisse des Gemischten Schiedsgerichts 67 f.
- Art. 300 d, keine Anwendung auf das besetzte Gebiet 65
- — Bedeutung 25 ff.
- — Befugnisse des Gemischten Schiedsgerichts 68
- — Entstehungsgeschichte 25 f.
- Art. 300 e, Einfügung der handelnden Instanz als Element der Begriffsbildung im Unterschied zu Art. 300 b und 297 e 65 f.
- — keine Haftung für eine Geldstrafe aus — 66 f.
- — primäre Haftung des Privaten 67
- — subsidiäre Haftung des Deutschen Reiches 67 f.
- — Verhältnis zu Teil VIII 48 ff.
- — Verhältnis zu Art. 297 e 48 f.
- — Verhältnis zu Art. 302 Abs. 4 81
- Art. 302, Anfechtung des Inhalts eines Vollstreckungstitels nur auf Grund des — 54 ff.
- — Anwendung nur auf Zivilurteile 29
- — keine Anwendung auf im besetzten Gebiet getroffene und Kriegsmaßnahmen darstellende richterliche Maßnahmen 51
- — bei gerichtlichen Entscheidungen oder Vollstreckungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Zwecken des Wirtschaftskrieges oder der Kriegswirtschaft 47
- — Beschränkung auf Vorfriedensurteile 30
- — Geschlossenheit des Artikels; Geltung der in den einzelnen Absätzen aufgestellten Begriffsbestimmungen für alle Absätze 79
- — Motiv der Sonderregelung 27
- — Rechtsbehelfe 85
- — Rückgang auf die »mesure génératrice du dommage« bei der Anwendung des — 56 f.
- — Schadensersatzverpflichtung des Deutschen Reiches 85
- — Vergleich mit Art. 254 des Vertrages von St. Germain und mit Art. 237 des Vertrages von Trianon 55, 80
- — Vergleich mit Art. 305 69 ff., 81
- — Verhältnis zu Art. 296 31
- — Verhältnis zu Art. 300 54 ff., 85
- — kein Zusammenhang der nach — anfechtbaren Maßnahmen mit den Er-

**(Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919)**

- fordernissen der Kriegführung und den Kriegszwecken 19
- Art. 302 Abs. 1, Anwendung nur auf Zivilurteile und nur auf Urteile aus Vertragsklagen 29
- — Beschränkung auf Vorfriedensurteile 30
- — kein Bezug auf die Fälle des § 16 der Anlage zu Art. 296 und des Art. 310 Abs. 1 Satz 3 28 f.
- — Verhältnis zu Art. 296 a und § 3 der Anl. zu diesem Art. 31
- — Verhältnis zu Art. 305 31 f.
- — Vollstreckbarkeit des Urteils auch im Lande des erkennenden Gerichts Voraussetzung für die Anwendbarkeit des — 30 f.
- — Zusammenhang mit Art. 302 Abs. 2, 32, 35 f.
- Art. 302 Abs. 2, Befugnisse des Gemischten Schiedsgerichts 67 f.
- — Begriff »jugement« in — 32 ff., 69 f.
- — Beschränkung auf während des Krieges ergangene Zivilurteile deutscher Gerichte 32 ff.
- — keine Beschränkung auf Versäumnisurteile 75
- — Beteiligung am Prozeß in einer Anspruch auf Gehör sichernden Stellung 73 f.
- — Feststellung des Schadens nach Maßgabe des deutschen Landesrechts 77 f.
- — Klausel »en quelque matière qu'il soit intervenu«, Bedeutung 32, 34 ff.
- — Rechtskraft des Urteils, Zeitpunkt 71
- — Schadensersatzverpflichtung des Deutschen Reiches 85
- — Tatbestandselemente 69 ff.
- — Staatsangehörigkeit des Geschädigten bei Eintritt der Rechtskraft des Urteils 72 f.
- — »Unmöglichkeit der Verteidigung«, Bedeutung der Klausel 74 ff.
- — kein Unterschied bezüglich der Voraussetzungen zwischen Klagen aus Art. 302 Abs. 2 und Abs. 4 79 ff.
- — Vergleich mit Art. 305 69 f.
- — Verhältnis zu Art. 297 e 38 ff., 49
- — Voraussetzungen der Klagen aus — 68 ff.
- — Zusammenhang mit Art. 302 Abs. 1, 32, 35 f.
- Art. 302 Abs. 3, Befugnisse des Gemischten Schiedsgerichts 67
- Art. 302 Abs. 4, Anwendung des — auf die Erkenntnisse der von der Okkupationsmacht eingesetzten Sonderinstanzen zur richterlichen Streiterledigung 82 ff.
- — Begriff »mesures judiciaires« in Absatz 4, kein materieller Unterschied zum Begriff »jugement« in Absatz 2 37, 78 ff.

**(Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919)**

- — Begriff »mesures judiciaires« in Absatz 4 umfaßt in formellem Unterschied zu Absatz 2 außer Urteilen ordentlicher Gerichte auch alle Sachentscheidungen der an Stelle solcher Gerichte als Richter funktionierenden Instanzen 82 ff.
- — Feststellung des Schadens nach Maßgabe des Landesrechts des besetzten Gebietes 77 f.
- — kein Unterschied bezüglich der Voraussetzungen zwischen Klagen aus Art. 302 Abs. 2 und Abs. 4 79 ff.
- — Verhältnis zu Teil VIII 48 ff.
- — Verhältnis zu Art. 300 e 81
- Art. 303, Definition des Ausdrucks »während des Krieges« 65, 71
- Art. 304 b II, keine Anwendung des — auf Ansprüche ex lege 87, 90
- — auf Ansprüche auf Grund des öffentlichen Rechts 87 ff.
- — auf Quasi-Kontrakte 90
- — Contrats conclusus im Sinne des — 87 ff.
- — Staat als ressortissant im Sinne des — 89 f., 92, 108
- — setzt Zuständigkeit nach Landesrecht voraus 29
- — Voraussetzung für die Anwendbarkeit des — ein das ganze Rechtsverhältnis erfassender Vertrag 87
- — Zuständigkeit der Gemischten Schiedsgerichte nach 89 f., 94, 108 f.
- Art. 305, Vergleich mit Art. 302 69 ff., 81
- — Verhältnis zu Art. 302 Abs. 1 31 f.
- Art. 310 Abs. 1 Satz 3, Begründung einer neuen Zuständigkeit der Landesgerichte durch den — 28
- — kein Bezug des Art. 302 Abs. 1 auf die Fälle des — 28 f.
- Art. 440, Verkenning der Bedeutung von — durch Subsumtion von deutschen Prisenurteilen unter Art. 297 e 35
- Teil VIII, Verhältnis zu Art. 300 e und Art. 302 Abs. 4 48 ff.
- — Verhältnis zu Sektion III und IV des Teils X 21 f., 38
- Teil X Sektion III Anl. § 16, Begründung einer neuen Zuständigkeit der Landesgerichte durch den — 28
- — kein Bezug des Art. 302 Abs. 1 auf die Fälle des — 28
- Teil X Sektion III und IV, Verhältnis zu Teil VIII 21 f., 38
- Teil X Sektion IV Anl. § 3, Begriffsbestimmung der »mesures exceptionnelles de guerre« und »mesures de disposition« 30, 35 f., 38 ff., 49, 64, 84
- Teil X Sektion V, Bedeutung im Rahmen des Teils X 17 ff.
- — Beziehung nur auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse 18 ff.

**(Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919)**

- — keine Beziehung auf Eingriffe von hoher Hand 21 f.
- — Einzelbestimmungen 23 ff.
- — Unterschiede zu Sektion III, IV und VII des Teils X 17 f.
- — Vorgeschichte 20 f.
- Teil X Sektion V Anl. § 1, Definition der Klausel »entre ennemis« 24
- Teil X Sektion V Anl. § 2, keine Änderung des Grundcharakters der Sektion V durch die Bestimmung über Konzessionen und über Verträge zwischen Privaten und Staaten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts 18
- Teil X Sektion V Anl. § 5, Ausschluß auch eines Schadensersatzanspruchs gegen das Reich, nicht nur der Anfechtung der dinglichen Rechtsverschiebung 68
- Teil X Sektion V Anl. § 5 Abs. 2, Bedeutung des Ausdrucks »par l'ennemi« 66
- Teil X Sektion V Anl. § 11 Abs. 4, mesures de guerre in —, Bedeutung 17 f.
- — Sonderfall von Art. 300 18
- Teil X Sektion V Anl. § 13, »application de mesures prises pendant la guerre« nur Bedeutung als Zeitbestimmung 17
- Verträge** s. Staatsverträge
- Vertragsauslegung** s. Staatsverträge (Auslegung)
- Verwaltungsakte**, Rechtsmittel gegen — in Ungarn 272
- Verwaltungsgerichtsbarkeit** im Deutschen Reich und in Preußen 250
- in Österreich 231 ff., 248 ff.
- in Ungarn 272 f., 276
- Verwaltungsstrafverfügungen** im Deutschen Reich, Anfechtung 250
- in Österreich, Anfechtung 250
- Verwaltungsunionen** der Mandatsgebiete der Gruppe B mit benachbarten Kolonialgebieten 181 ff.
- Viereck** s. Süd-Dobruđa
- Viviani**, Ministerpräsident s. Frankreich (Erklärung)
- Völkerbund**, Aufnahme des Irakstaats 175, 379 f., 383 ff.
- Garantie über die Minderheitenverträge s. Minderheitenschutzverträge von 1919/20 (Garantie)
- — für den territorialen Bestand der Staaten, Zusammenhang mit der Garantie über die Minderheitenverträge 15
- Juristenkomitee, Gutachten vom 9. 9. 1926 über die Auslegung des Art. 17 der Memelkonvention 13 f.
- Kontrollkommission in Ungarn, Einstellung der Tätigkeit 216
- Völkerbundligen, Union der** —, Resolution über den Schutz des Bekenntnisses zu einer Minderheit 302

**Völkerbundspakt vom 28. 6. 1919**, Art. 11, Anwendung auf den Minderheitenschutz 14 f.

— — Vergleich mit Art. 17 der Memelkonvention 14

**Völkerbundsrat**, Beschluß über das Mossulgebiet vom 16. 2. 1925 379

— EntschlieÙung über die Anwendung des Art. 11 des Völkerbundpaktes auf den Minderheitenschutz 14

— — betreffend die Ausdehnung der von den Mandatarmächten mit anderen Mächten abgeschlossenen Verträge auf die Angehörigen der Mandatsgebiete vom 8. 6. 1925 194

— — über das Irak-Mandat vom 27. 9. 1924 172

— — über die Unterscheidung der Staatsangehörigkeit des Mandatsgebiets von der des Mandatarstaates vom 23. 4. 1923 190 ff.

— Ersatzrichter bei den Gemischten Schiedsgerichten, Ernennung durch den — 214

— Minderheitengarantie, Beschlüsse betreffend Übernahme der — 7, 14

— Mitglieder, Stellung im System der Minderheitengarantie 10 ff.

— Verfahren in Minderheitensachen 14, 372

— Zuständigkeit nach dem Westpakt des Locarno-Vertrages, Verhältnis zur Zuständigkeit der Vergleichskommissionen nach der Haager Vereinbarung vom 30. 8. 1929 568, 571 ff.

— Zustimmung zum Verträge vom 14. 12. 1927 zwischen Großbritannien und dem Irak, Erfordernis der — 173

— — zum Verträge vom 20. 2. 1928 zwischen Großbritannien und Transjordanien, Behandlung der Frage der — 177 f.

**Völkerbundsversammlung**, EntschlieÙung der III. — betreffend Behandlung der Minderheiten durch die hinsichtlich dieser durch keinerlei rechtliche Verpflichtungen gebundenen Staaten vom 21. 9. 1922 7, 351 ff.

**Völkergemeinschaft** als Rechtssubjekt 317, 333 f.

**Völkerrecht**, Autolimitation, Theorie der — 316 f.

— Begriffsbildung, Idealismus und Realismus bei der — 308 f.

— Eigentumsschutz, Satz vom —, Geltung nach der bei der Anerkennung Sowjetrußlands befolgten Staatenpraxis 552.

— — nach der Berliner Generalakte von 1885 550

— — nach den Bestimmungen der Minderheitenschutzverträge über die Gleichbehandlung der Minderheiten hinsichtlich der das Eigentumsrecht einschließenden Rechtsgüter Freiheit und Leben 552 f.

### (Völkerrecht)

— — — nach Gewohnheitsrecht 549 f.

— — — nach den Handelsverträgen 549

— — — nach den Kapitulationen 549

— — — nach der Praxis der im Völkerbund maßgebenden Mächte bei Enteignungen ihrer Staatsangehörigen 551 f.

— — — nach der Rechtsprechung der Cour Permanente d'Arbitrage 550 f.

— — — nach der Rechtsprechung der Gerichte der Vereinigten Staaten von Amerika 551

— — Geltungsbereich 553 ff.

— — — gegenüber Ausländern 556 ff.

— — — gegenüber den Minderheiten 553 ff.

— Einzelpersonen, Inhalt und Schranken der völkerrechtlichen Verbindlichkeiten 328 ff.

— — Konfliktmöglichkeit zwischen staatlichen Untertanenpflichten und völkerrechtlichen Verbindlichkeiten 307, 311 ff., 318 ff., 329 f., 334

— — als Subjekte der völkerrechtlichen Verbindlichkeiten 307, 312, 320 ff.

— — völkerrechtliche Sanktionen gegenüber — 330 f.

— Enteignung, entschädigungslose —, unzulässig nach strengerer Auffassung 551, 556, 558

— — zulässig nach gemäßigter Auffassung nur bei Gleichbehandlung der Ausländer mit den Inländern 556 ff.

— Geltung 311 f., 314, 317 f., 331, 333

— Gewohnheitsrecht als Völkerrechtsquelle 316, 332 f.

— Gleichheitssatz, Anwendung auf Ausländer, Frage der — 556 f.

— — auf Minderheiten 552, 555

— — inhaltliche Gleichheit bei der — 555 f.

— Kollisionsnormen s. Kollisionsnormen

— konstitutive Grundbegriffe 306

— und Landesrecht, Konfliktmöglichkeit 305 ff., 329 f.

— Menschenrechte, Aussichten der Erklärungen des Institut de Droit International und der Académie Diplomatique Internationale über die internationalen Rechte des Menschen auf Rezeption durch das — 375 ff.

— — Einführung des Begriffs der Menschenrechte in das — unvereinbar mit der heutigen Auffassung vom Wesen des Völkerrechts 554 f.

— Ordnungscharakter 311 f., 314, 317 f., 327, 333 f.

— Pacta sunt servanda 332

— Pflichtsubjekte 307, 312, 320 ff.

— Positivität 316 f., 331 ff.

— Quellen 316 f., 331 ff., 547

— rechtsgestaltendes Moment bei seiner Anwendung 306

— als Rechtsordnung 311 f., 314, 317 f., 327, 331 ff.

— Rechtsquellen 316 f., 331 ff., 547

**(Völkerrecht)**

- rechtssetzende Vereinbarungen als Völkerrechtsquelle 316, 333
- Rechtssetzungsorgane 317, 331 ff.
- Rechtssubjekt der Völkergemeinschaft als Urheber des Völkerrechts 317, 331, 333 f.
- Sanktionen 327, 330 f.
- und Souveränität 305 ff.
- Staaten, Selbstverpflichtung der — 316 f., 332
- — nicht einzige Subjekte völkerrechtlicher Verbindlichkeiten 307, 312, 320 ff.
- — Verpflichtung der — undenkbar ohne primäre Verpflichtung Einzelner 320 ff., 324 ff., 334
- Staatenpraxis als Völkerrechtsquelle 332 f.
- Subjekte völkerrechtlicher Verbindlichkeiten 307, 312, 320 ff.
- Unvollkommenheit 311 f., 314, 317 f., 327, 333
- Wohlerworbene Rechte s. Völkerrecht (Eigentumsschutz)
- Völkerrechtsordnung**, Rechtssetzungsorgane 317, 331 ff.
- Rechtssubjekt der Völkergemeinschaft als Urheber der — 317, 331, 333 f.
- Unvollkommenheit der — 311 f., 314, 317 f., 327, 333
- Völkerrechtsquellen** 316 f., 331 ff., 547
- Völkerrechtswissenschaft**, Aufgaben 306 f., 330 f.
- Völkerrechtliche Garantie** s. a. Minderheitenschutzverträge von 1919/20 (Garantie)
  - Großbritanniens, Frankreichs und Rußlands bezüglich Griechenlands 129 f., 132, 136, 155
  - — automatische Erstreckung der Garantie auf Gebietsweiterungen Griechenlands 155
  - — Einschluß der Jonischen Inseln in die — 136, 155
  - — Erklärung der Mächte vom 26. 4. 1832 gegenüber dem bayerischen Bevollmächtigten 136
  - — Gegenstand 136
  - — Protokoll vom 3. 2. 1830 136
  - — kein Recht der Garantiemächte zur jederzeitigen Truppenlandung in Griechenland ohne dessen Ersuchen 155
  - — Unzulässigkeit der Berufung auf die Nichtzumutbarkeit der Prüfung der Verfassungsbestimmungen über die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis im Falle der Garantiemächte 154
  - — Verletzung durch die Besetzung Korfus 136
  - — Vertrag vom 7. 5. 1832 136
- Völkerrechtliche Kollisionsnormen** s. Kollisionsnormen

- Völkerrechtliche Vertretungsbefugnis** des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten 151 f.
- des Staatsoberhauptes 151 f.
- völkerrechtliche Bedeutung staatsrechtlicher Bestimmungen über die — 152 f.
- Völkerrechtlicher Notstand**, angebliche strategische Notwendigkeit der Besetzung der Ägäischen Inseln kein — 125 f.
- Völkerrechtliche Verträge** s. Staatsverträge
- Völkerrechtssubjektivität** der Minderheiten 3 f.

**W.**

- Walfisch-Bay**, Anschluß an das südwestafrikanische Mandatsgebiet 182 f.
- Walters**, Gesandter s. Lettland (Erklärung)
- Wangenheim**, Frh. von —, Botschafter s. Deutsches Reich (Telegramm)
- Weltstaat** 307, 315, 317, 331
- Wiener Kongreß** s. Pariser Abkommen über die Jonischen Inseln vom 5. 11. 1815
- Wilson**, Sir Samuel —, Bericht über eine Vereinigung der britischen Kolonien Kenya und Uganda mit dem Mandatsgebiet Tanganyika 185
- Wohlerworbene Rechte** bei der Staatensukzession s. Staatensukzession
- im Völkerrecht s. Völkerrecht
- Wolff-Metternich**, Graf —, Botschafter s. Deutsches Reich (Bericht)

**Y.**

- Young**, Sir Hilton —, Bericht über eine britisch-ostafrikanische Einheit 182, 184 f.

**Z.**

- Zentralmächte** s. a. Griechenland (Neutralität während des Weltkrieges)
  - Einmarsch in Mazedonien während des Weltkrieges 164 ff.
  - — Darstellung der Vorgänge 164 ff.
  - — rechtliche Würdigung 166 ff.
  - Note des griechischen Ministerpräsidenten Skuludis an die Gesandten der — in Athen betreffend den Protest der — gegen die Verhaftung ihrer Konsuln in Saloniki vom 3. 1. 1916 163
  - Protest der — bei der griechischen Regierung gegen die Verhaftung der Konsuln der — in Saloniki 163
  - Verhaftung der Konsuln der — durch die Entente in Saloniki 162 ff.
  - — Darstellung der Vorgänge 162 f.
  - — rechtliche Würdigung 163 f.
- Zuständigkeit** s. Tribunaux Arbitraux Mixtes, Vergleichskommission, Völkerbundsrat
- Zwang** und Recht 310
- Zweikörpersystem** s. Gemeindeverfassungsrecht

## 2. Vertragsregister

- Westfälischer Frieden vom 30. 1. 1648  
341, 430
- Vertrag von Oliva zwischen Schweden,  
Polen und Rußland vom 3. 5. 1660  
341
- Vertrag von Nimwegen zwischen Frank-  
reich und den Niederlanden vom 12.  
8. 1678 341
- Friedensvertrag von Rijswijck vom 20.  
9. 1697 341, 431  
Art. 18 431
- Friedensvertrag von Utrecht vom 17. 4.  
1713 431
- Friedensvertrag von Aachen vom 18. 10.  
1748 431
- Pariser Frieden vom 10. 2. 1763 431, 434  
Art. 7 431 f.
- Warschauer Zessionsvertrag zwischen Öster-  
reich und Polen vom 18. 9. 1773 341
- Warschauer Zessionsvertrag zwischen Polen  
und Preußen vom 18. 9. 1773 341
- Warschauer Zessionsvertrag zwischen Polen  
und Rußland vom 18. 9. 1773 341
- Friedensvertrag von Kutschuk-Kainardji  
vom 21. 7. 1774 344
- Bündnisvertrag zwischen Frankreich und  
den Vereinigten Staaten von Amerika  
vom 6. 2. 1778 433
- Vorläufige Artikel des Friedensvertrages  
zwischen Großbritannien und den Ver-  
einigten Staaten von Amerika vom  
30. 11. 1782 432
- Endgültiger Friedens- und Freundschafts-  
vertrag zwischen Großbritannien und  
Spanien vom 3. 9. 1783 433 f.
- Endgültiger Friedensvertrag von Paris  
zwischen Großbritannien und den Ver-  
einigten Staaten von Amerika vom  
3. 9. 1783 433 f., 437  
Art. 8 433
- Piltitzer Konvention vom 27. 8. 1791 341
- Zessions- und Grenzvertrag zwischen Polen  
und Rußland vom 13. 7. 1793 341
- Zessionsvertrag von Grodno zwischen  
Polen und Preußen vom 25. 9. 1793  
341
- Freundschafts-, Handels- und Schiffsahrts-  
vertrag zwischen Großbritannien und  
den Vereinigten Staaten von Amerika  
(Jay Treaty) vom 19. 11. 1794 437
- Baseler Frieden vom 5. 4. 1795 437
- Friedens-, Grenz-, Handels- und Schiff-  
fahrtsvertrag zwischen Spanien und  
den Vereinigten Staaten von Amerika  
vom 27. 10. 1795 437
- Vertrag von Campo-Formio vom 17. 10.  
1797 127 f.
- Russisch-türkisches Abkommen betreffend  
die Jonischen Inseln vom 21. 3. 1800  
128
- Friedens-, Handels- und Schiffsahrtsab-  
kommen zwischen Frankreich und den  
Vereinigten Staaten von Amerika vom  
30. 9. 1800 437
- Russisch-französisches Sonderabkommen  
über die Räumung der Jonischen  
Inseln vom 9. 7. 1807 128
- Wiener Schlußakte, Annex 12, Protokoll  
vom 29. 3. 1815  
Art. 3 § 9 341
- Vertrag zwischen Holland, Großbritannien,  
Rußland, Preußen und Österreich betr.  
die Vereinigung Belgiens mit Holland  
vom 31. 5. 1815  
Art. 8 341
- Deutsche Bundesakte vom 8. 6. 1815  
Art. 16 341
- Pariser Abkommen zwischen Österreich,  
Rußland, Großbritannien und Preußen  
über die Jonischen Inseln vom 5. 11.  
1815 128
- Freundschaftsvertrag zwischen Spanien  
und den Vereinigten Staaten von  
Amerika betreffend die Zession von  
Florida und die Abgrenzung der beider-  
seitigen Gebiete in Nordamerika vom  
22. 2. 1819 438
- Vertrag über die Befriedung Griechenlands  
zwischen England, Frankreich und  
Rußland vom 6. 7. 1827  
Art. 5 155
- Londoner Protokoll Nr. I betreffend die  
Unabhängigkeit Griechenlands vom 3.  
2. 1830  
Art. 8 136, 155  
Art. 8 Abs. 2 155
- Londoner Konvention zwischen Frank-  
reich, Großbritannien und Rußland  
einerseits und Bayern andererseits vom  
7. 5. 1832 136
- Pariser Friedensvertrag vom 30. 3. 1856  
344  
Art. 9 343
- Protokoll Nr. 4 der Londoner Konferenz  
vom 26. 6. 1863  
§ 1 130
- Vertrag zwischen Frankreich, Großbritan-  
nien und Rußland einerseits und Däne-  
mark andererseits über die Annahme  
der erblichen Krone Griechenlands  
durch Prinz Wilhelm von Dänemark  
vom 13. 7. 1863  
Art. 3 130  
Art. 5 130
- Protokoll der Londoner Konferenz vom  
1. 8. 1863 128
- Vertrag zwischen Österreich, Frankreich,  
Großbritannien, Preußen und Rußland  
über die Vereinigung der Jonischen  
Inseln mit Griechenland vom 14. 11.  
1863  
Art. 1 128

- Art. 2 128 f., 135  
 Art. 6 128 f.
- Vertrag zwischen Frankreich, Großbritannien und Rußland einerseits und Griechenland andererseits über die Vereinigung der Jonischen Inseln mit Griechenland vom 29. 3. 1864  
 Art. 1 130, 132  
 Art. 2 129, 133, 135
- Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und Spanien über den Ersatz der Schäden, die amerikanischen Bürgern während des Aufstandes auf Cuba zugefügt worden sind, vom 12. 2. 1871  
 Art. 2 74 f.
- Präliminarfrieden von San Stefano zwischen Rußland und der Türkei vom 3. 3. 1878 521
- Berliner Vertrag vom 13. 7. 1878 8, 343, 348  
 Art. 27 346  
 Art. 35 346  
 Art. 44 346  
 Art. 62 346
- Generalakte der Berliner Konferenz vom 26. 2. 1885  
 Art. 35 550
- Vertrag von Konstantinopel zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Holland, Rußland und der Türkei zur Sicherstellung der freien Benützung des maritimen Suez-Kanals zu jeder Zeit und für alle Mächte, vom 29. 10. 1888 142
- II. Haager Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (Landkriegsabkommen), vom 29. 7. 1899  
 Sekt. IV 120
- I. Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten vom 18. 10. 1907  
 Titel III 575, 579 f.  
 Art. 18—23 575  
 Art. 18 575  
 Art. 19 575 f.  
 Art. 20 576
- Haager Landkriegsordnung vom 18. 10. 1907 (Anlage zum IV. Haager Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs [Landkriegsabkommen] vom 18. 10. 1907)  
 Art. 43 83, 90 f., 103 f., III  
 Art. 53 90
- V. Haager Abkommen, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, vom 18. 10. 1907 120 f., 125, 131, 139  
 Art. 2 121  
 Art. 6 121  
 Art. 7 121  
 Art. 8 121  
 Art. 13 ff. 139
- XIII. Haager Abkommen, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs, vom 18. 10. 1907 120 f., 140  
 Art. 1—5 140  
 Art. 10 139, 141 f.
- Londoner Deklaration betreffend das Seekriegsrecht vom 26. 2. 1909  
 Art. 8—13 168
- Bündnisvertrag zwischen Griechenland und Serbien vom 19. 5. 1913 120, 132, 138, 142, 147, 155
- Militärkonvention zwischen Griechenland und Serbien vom 19. 5. 1913  
 Art. 5 155 f.
- Friedensvertrag von London vom 30. 5. 1913  
 Art. 5 122 f.
- Friedensvertrag von Bukarest zwischen Bulgarien einerseits, Rumänien, Serbien und Griechenland andererseits vom 28. 7. 1913 522, 535
- Friedensvertrag von Athen zwischen Griechenland und der Türkei vom 14. 11. 1913  
 Art. 15 123
- Friedensvertrag von Bukarest zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei einerseits und Rumänien andererseits vom 7. 5. 1918 213, 522
- Waffenstillstandsabkommen zwischen Bulgarien und den Alliierten Mächten vom 29. 9. 1918  
 Art. 2 522
- Waffenstillstandsabkommen von Mudros zwischen den Alliierten Mächten und der Türkei vom 30. 10. 1918 363
- Völkerbundspakt vom 28. 6. 1919 571  
 Entwurf Art. 21 347  
 Art. 1 384  
 Art. 5 Abs. 2 12  
 Art. 11 12, 14  
 Art. 11 Abs. 2 12  
 Art. 12 12  
 Art. 12 Abs. 2 15  
 Art. 13 562 f., 568  
 Art. 15 12, 568  
 Art. 15 Abs. 8 12  
 Art. 17 363  
 Art. 22 171 ff., 176, 180, 185 f., 189, 193 f., 197, 200, 206 f., 378, 380, 384, 389  
 Art. 22 Abs. 4 178
- Friedensvertrag von Versailles vom 28. 6. 1919  
 Präambel 66, 73  
 Art. 42 561 f., 565 ff., 569 f., 572, 576  
 Art. 43 561 f., 565 ff., 569 f., 572, 576  
 Art. 44 563, 571, 577  
 Art. 74 59  
 Art. 75 Abs. 3 61  
 Art. 93 5 ff.

## (Friedensvertrag von Versailles)

- Art. 122 193  
 Art. 178 Abs. 1 576 f.  
 Art. 180 Abs. 3 576 f.  
 Art. 213 568, 576 ff.  
 Teil VIII 21 f., 37 f., 40, 48 ff.,  
 64, 76  
 Art. 242 21 f., 38, 40, 48, 50  
 Art. 243 a 21  
 Teil VIII Anl. I § 10 67  
 Art. 261 213  
 Art. 281 108  
 Teil X Sektion III 17, 21 f., 70  
 Art. 296 31  
 Art. 296 a 31  
 Teil X Sektion III Anl. § 3 31  
 Teil X Sektion III Anl. § 16 28  
 Teil X Sektion III Anl. § 25 28 f.  
 Teil X Sektion IV 17, 20 ff., 38 ff.,  
 50, 53, 70, 74, 78  
 Art. 297 37 ff., 48 ff., 64, 79, 89  
 Art. 297 a 41  
 Art. 297 d 37, 53  
 Art. 297 e 19, 32, 35, 37 ff., 51,  
 57, 64 f., 73, 76, 89  
 Art. 297 h Abs. 1 34  
 Art. 297 j 53  
 Art. 298 37  
 Teil X Sektion IV Anl. 32, 35,  
 39 f., 47, 84  
 Teil X Sektion IV Anl. § 1 37 f.,  
 41  
 Teil X Sektion IV Anl. § 1 Abs. 2  
 48  
 Teil X Sektion IV Anl. § 3 30,  
 35 f., 38 ff., 49, 64, 84  
 Teil X Sektion IV Anl. § 4 50, 73  
 Teil X Sektion IV Anl. § 11 34  
 Teil X Sektion IV Anl. § 12 46  
 Teil X Sektion V 17 ff., 108  
 Art. 299 ff. 18  
 Art. 299 18, 23 f., 37  
 Art. 299 a 23, 25, 31, 64  
 Art. 299 b 23, 64  
 Art. 299 c 23, 64  
 Art. 299 d 23, 27, 37, 64  
 Art. 300 18 ff., 23 ff., 47, 50,  
 54 ff., 64 ff., 78 ff., 85  
 Art. 300 a 24 ff., 55, 61  
 Art. 300 b 25 f., 29, 37, 41, 47,  
 49, 51 ff., 67 f., 81  
 Art. 300 c 25 f., 53, 56, 59, 62,  
 65 ff., 85  
 Art. 300 d 25 f., 53, 64 f., 68  
 Art. 300 e 27, 37, 48 ff., 65 ff., 81  
 Art. 300 f 27  
 Art. 300 g 25, 27  
 Art. 301 25 ff., 61, 79  
 Art. 301 Abs. 1 79  
 Art. 301 Abs. 2 79  
 Art. 302 19 f. 23 ff., 27 ff., 47,  
 49 ff., 54 ff., 63, 69 ff., 79 ff., 84 f.  
 Art. 302 Abs. 1 27 ff.  
 Art. 302 Abs. 2 29, 32 ff., 49, 55 f.,  
 62, 67 ff., 71 f., 74 ff., 78 ff.

## (Friedensvertrag von Versailles)

- Art. 302 Abs. 3 29, 36 f., 67, 76,  
 78, 80, 83  
 Art. 302 Abs. 4 32, 37, 48 ff., 68,  
 77 ff.  
 Art. 303 65, 71  
 Teil X Sektion V Anl. § 1 19, 24  
 Teil X Sektion V Anl. § 2 18, 26  
 Teil X Sektion V Anl. § 2 e 108  
 Teil X Sektion V Anl. § 4 58, 68,  
 79  
 Teil X Sektion V Anl. § 5 19, 58,  
 68  
 Teil X Sektion V Anl. § 5 Abs. 2  
 66  
 Teil X Sektion V Anl. § 9 26  
 Teil X Sektion V Anl. § 11 Abs. 3 26  
 Teil X Sektion V Anl. § 11 Abs. 4  
 17 f.  
 Teil X Sektion V Anl. § 13 17  
 Teil X Sektion V Anl. § 19 19  
 Teil X Sektion VI 70, 108  
 Art. 304 73, 89  
 Art. 304 b 109  
 Art. 304 b II 29 f., 32, 35, 87 ff.,  
 108 ff.  
 Art. 304 g 30  
 Art. 305 27, 30 ff., 39, 69 ff., 81  
 Teil X Sektion VII 17  
 Art. 310 29  
 Art. 310 Abs. 1 28 f.  
 Art. 440 30, 35  
 Minderheitenschutzvertrag mit Polen vom  
 28. 6. 1919 346, 348 f., 369  
 2. Entwurf 13  
 Art. 1 350  
 Art. 2 366  
 Art. 12 350  
 Art. 12 Abs. 1 11 f.  
 Art. 12 Abs. 2 10 ff.  
 Art. 12 Abs. 3 10 f., 13  
 Rheinlandabkommen vom 28. 6. 1919  
 Art. 3 d 117  
 Friedensvertrag von St. Germain vom  
 10. 9. 1919  
 1. Entwurf Art. 35 20  
 1. Entwurf Art. 37 20  
 Art. 252 20, 55, 59, 80  
 Art. 252 b 65  
 Art. 252 e 65  
 Art. 254 20, 55, 59, 80  
 Minderheitenschutzvertrag mit dem Serbo-  
 Kroatisch-Slowenischen Staat vom  
 10. 9. 1919 346, 348 f., 369  
 Art. 1 350  
 Art. 2 366  
 Minderheitenschutzvertrag mit der Tsche-  
 choslowakei vom 10. 9. 1919 346, 348 f.,  
 369  
 Art. 1 350  
 Art. 2 366  
 Friedensvertrag von Neuilly vom 27. 11.  
 1919 36 f., 522  
 Art. 177 43 f.  
 Teil IX Sektion IV Anl. § 3 43 f.

- (Friedensvertrag von Neuilly)  
 Art. 183 e 53  
 Art. 185 69 ff.  
 Art. 189 70 f.
- Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien  
 vom 9. 12. 1919 346, 348 f., 369, 560  
 Art. 1 350  
 Art. 2 366, 552 f.  
 Art. 8 553  
 Art. 9 560
- Abkommen von San Remo zwischen Frankreich und Großbritannien über das Petroleum vom 24./25. 4. 1920 387
- Friedensvertrag von Trianon vom 4. 6. 1920  
 Art. 63 213 f.  
 Art. 147 212  
 Teil VIII 208  
 Art. 161 ff. 208, 217  
 Art. 173 210  
 Teil VIII Anlage II § 17 209  
 Teil VIII Anlage II § 18 209  
 Teil VIII Anl. III § 5 212  
 Teil VIII Anl. V § 1 212  
 Art. 180 209  
 Art. 181 212  
 Art. 193 213  
 Art. 193 Abs. 4 213  
 Art. 197 213  
 Teil X Sektion V 20 f.  
 Art. 235 20, 55, 80  
 Art. 235 b 60, 65  
 Art. 235 e 66  
 Art. 236 20  
 Art. 237 20, 55, 80  
 Teil X Sektion V Anl. § 2 21  
 Art. 239 214  
 Art. 249 213  
 Art. 250 214, 219 f., 222 ff.  
 Art. 256 213  
 Art. 258 213  
 Art. 301 212
- Friedensvertrag von Sèvres vom 10. 8. 1920  
 345, 362
- Minderheitenschutzvertrag mit Griechenland vom 10. 8. 1920 346, 348 f., 369  
 Art. 1 350  
 Art. 2 366
- Anglo-russisches Handelsabkommen vom 16. 3. 1921 354
- Genfer Protokolle vom 4. 10. 1922 (betreffend die Unabhängigkeit Österreichs) 228
- Vertrag zwischen Großbritannien und dem Irakstaat vom 10. 10. 1922 172, 174, 176, 378 f.  
 Art. 1, 2 172  
 Art. 4 173  
 Art. 5 175
- Griechisch-türkische Konvention betreffend den Austausch griechischer und türkischer Bevölkerungsteile vom 30. 1. 1923 299
- Innsbrucker Protokoll über die Aufteilung der österreichischen und ungarischen Vorkriegsstaatsschulden vom 29. 6. 1923 217
- Friedensvertrag von Lausanne vom 24. 7. 1923 345, 362 f.  
 Art. 12 124  
 Teil I Sekt. III 362  
 Art. 58 108
- Vertrag zwischen Italien und der Sowjetunion vom 20. 3. 1924 356
- Memelkonvention vom 8. 5. 1924  
 Art. 17 13 f.
- Abkommen enthaltend die Grundsätze über die Beziehungen zwischen Japan und der Sowjetunion vom 20. 1. 1925 356
- Vertrag von Locarno vom 16. 10. 1925  
 Anlage A Vertrag zwischen Deutschland, Belgien, Frankreich, Großbritannien und Italien (Westpakt)  
 561 ff., 573  
 Art. 1 570  
 Art. 2 564 ff., 569 f.  
 Art. 2 Abs. 1 566, 569 ff.  
 Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1 569 ff.  
 Art. 3 562 ff., 571, 573  
 Art. 3 Abs. 2 562, 564, 567  
 Art. 3 Abs. 3 562, 565  
 Art. 4 564 ff., 576 ff.  
 Art. 4 Abs. 1 562 ff., 569 f., 572 f., 579  
 Art. 4 Abs. 2 572  
 Art. 4 Abs. 3 569 ff.  
 Art. 5 564 ff.  
 Art. 5 Abs. 2 565 ff.  
 Art. 5 Abs. 3 565 ff.  
 Art. 7 566, 573
- Anlage B (C) Schiedsvertrag zwischen Deutschland und Belgien (Frankreich) 561, 564 f., 567, 574  
 Art. 1 564, 568  
 Art. 1 Abs. 1 562 f., 567  
 Art. 2 562, 565, 569  
 Art. 4 567  
 Art. 5 567  
 Art. 6 575  
 Art. 7 567  
 Art. 8 575, 579  
 Art. 8 Abs. 1 578 f.  
 Art. 8 Abs. 2 578 f.  
 Art. 9 575, 579  
 Art. 10 567  
 Art. 11 579 f.  
 Art. 13 579 f.  
 Art. 14 575  
 Art. 15 567  
 Art. 16 568 f.  
 Art. 17 562, 565, 568  
 Art. 18 565, 568, 579  
 Art. 19 565
- Vertrag zwischen Großbritannien und dem Irakstaat vom 13. 1. 1926 176
- Internationales Abkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Immunitäten der Staatsschiffe vom 10. 4. 1926 93

- Abkommen zwischen der Südafrikanischen Union und Portugal betreffend die Grenze zwischen dem Mandatsgebiet Südwestafrika und Angola vom 22. 6. 1926 187
- Vertrag zwischen Großbritannien und dem Irakstaat vom 14. 12. 1927 172, 175 f., 379
- Art. 1 173
- Art. 5 173
- Art. 8 173, 175
- Art. 10 175
- Vertrag zwischen Großbritannien und dem Emirat Transjordanien vom 20. 2. 1928 177, 399
- Kelloggspakt vom 27. 8. 1928 375
- Haager Vereinbarung über die Räumung des Rheinlandes und über die Tätigkeit der in den Schiedsabkommen von Locarno vorgesehenen deutsch-belgischen und deutsch-französischen Vergleichskommission vom 30. 8. 1929 561, 568 f., 571 ff., 576
- Abs. 2 561, 567 f., 571 f., 574, 579
- Abs. 3 567 f., 571, 574
- Abs. 4 567 f., 572 f., 576, 579
- Haager Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon, paraphiert am 20. 1. 1930 s. Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon vom 28. 4. 1930
- Pariser Abkommen betreffend die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag von Trianon vom 28. 4. 1930 208, 216 ff.
- I. Abkommen, betreffend die Vereinbarungen zwischen Ungarn und den Gläubigermächten
- Art. 1, 6, 9, 11, 12 216
- II. Abkommen (Regelung der Agrarreformen und die Gemischten (Pariser Abkommen)
- Schiedsgerichte betreffenden Fragen) 218 ff.
- III. Abkommen, betreffend die Schaffung eines Agrarfonds (Fonds A) 218, 220 ff.
- IV. Abkommen (zwischen Frankreich, Großbritannien, Italien, Rumänien, der Tschechoslowakei und Jugoslawien) betreffend die Schaffung eines Spezialfonds (Fonds B) 218, 222
- Bündnisvertrag zwischen Großbritannien und dem Irakstaat vom 30. 6. 1930 176, 380 ff.
- Art. 1 381
- Art. 5 381 f.
- Art. 7 382
- Anlage 382

### Anhang

- Genfer Protokoll vom 2. 10. 1924 373 f.
- Mandat über Palästina vom 24. 7. 1922
- Art. 2 394
- Art. 6 393
- Art. 13 398
- Art. 14 397
- Art. 25 177 f., 398 f.
- Mandat über Syrien und den Libanon vom 24. 7. 1922
- Art. 1 178
- Cour Permanente de Justice Internationale Statut
- Art. 38 375 f.
- Tribunaux Arbitraux Mixtes
- TAM italo-allemand, Règlement de Procédure
- Art. 23 64
- TAM italo-allemand, Sunto del regolamento di procedura 80 f.

## 3. Gesetzesstellenregister

### Belgien

- Code Civil Belge
- Art. 1382 84
8. 10. 1921 Loi sur la réparation des dommages résultant des faits de la guerre
- Art. 2 51
- Art. 3 51
- Generalgouvernement Brüssel
10. 2. 1915 Arrêté relatif à la création de tribunaux d'arbitrage pour les contestations en matière de loyers 83
27. 5. 1916 Arrêté concernant la modification du décret du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795) sur la responsabilité des

communes pour vols, pillages et violences 83

### Britisches Reich

- Großbritannien
- Magna Charta 1215 335
- Petition of Right 1628 335
- Habeas Corpus Act 1679 335
- Bill of Rights 1689 335
- Act of Settlement 1701 335
- Quebec Act, 1774 433
- Judicature Act 1873 s. 100 29
7. 10. 1763 Royal Proclamation concerning America 432
10. 8. 1922 The Palestine Order in Council, 1922 396

**(Britisches Reich)**

- Südafrikanische Union  
 Mines and Works Act, 1911, Amend-  
 ment Act, 1926 199  
 South West Africa Railways and  
 Harbours Act 1922 187  
 South West Africa Naturalization  
 of Aliens Act 1924 192  
 Union Nationality and Flags Act  
 1927 192  
 Naturalization of Aliens (South  
 West Africa )Act 1928 192

**Bulgarien**

- Staatsverfassung vom 16. 4. 1879 529f.  
 Art. 67 530, 533  
 20. 5. 1880 Gesetz über die Ansiedlung  
 in den unbewohnten Gebieten Bul-  
 gariens 530 f.  
 12. 12. 1880 Gesetz über die Verbesse-  
 rung der Lage der bei dem Groß-  
 grundbesitze und auf den Bauern-  
 gütern beschäftigten landwirtschaft-  
 lichen Arbeiterbevölkerung 531  
 28. 12. 1883 Gesetz über die Wälder  
 531 f.  
 Art. 4 531  
 31. 1. 1885 Gesetz über die Enteignung  
 von Immobilien für staatliche und  
 gemeinnützige Zwecke 532  
 17. 12. 1889 Gesetz über das Erbrecht  
 532 f.  
 1. 2. 1892 Gesetz betreffend die Er-  
 setzung der türkischen Dokumente  
 über das Eigentum durch bulgari-  
 sche Urkunden 532  
 3. 12. 1892 Gesetz über die Verbind-  
 lichkeiten und Verträge 532 f.  
 27. 1. 1904 Gesetz über die Sachen, das  
 Eigentum und die Grunddienstbar-  
 keiten 533 ff., 539, 541  
 Kap. III 541  
 Art. 22—23 541  
 Art. 326 541  
 15. 1. 1920 Gesetz betreffend Behebung  
 der Wohnungsnot 43

**Deutsches Reich**

- Reichsverfassung vom 11. 8. 1919  
 IV. Entwurf Art. 79 454  
 Art. 4 96, 546  
 Art. 26 443 ff.  
 Art. 32 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 446  
 Art. 34 446  
 Art. 42 Abs. 2 238  
 Art. 48 241, 243, 441  
 Art. 48 Abs. 2 244  
 Art. 48 Abs. 3 454  
 Art. 51 238  
 Art. 54 446 ff.  
 Art. 59 446, 452, 454  
 Art. 68 Abs. 1 446, 451  
 Art. 70 445, 453  
 Art. 76 453 f.  
 Art. 85 448, 451  
 Art. 85 Abs. 3 451  
 Art. 85 Abs. 4, 5 450 ff.

**(Deutsches Reich)**

- Art. 145 236  
 Art. 146 236  
 Art. 153 544 ff.  
 Art. 153 Abs. 1 545  
 Art. 153 Abs. 2 544  
 Art. 174 236  
 Bürgerliches Gesetzbuch  
 § 1807 45  
 § 1911 45  
 § 1960 45  
 § 1960 Abs. 2 46  
 Gerichtsverfassungsgesetz  
 § 13 90  
 Zivilprozeßordnung  
 § 804 Abs. 3 77  
 § 885 58  
 § 916 77  
 § 917 77  
 13. 6. 1873 Kriegsleistungsgesetz 42, 89  
 4. 5. 1920/6. 3. 1924 Gesetz über die  
 Wahl des Reichspräsidenten  
 § 4 238  
 10. 8. 1920 Gesetz zur Ausführung der  
 Bestimmungen des Friedensvertrags  
 über gemischte Schiedsgerichtshöfe  
 und die Vollstreckung ausländischer  
 Urteile 30  
 31. 12. 1922 Reichshaushaltsordnung  
 § 21 441, 451  
 § 22 451  
 23. 12. 1926 Arbeitsgerichtsgesetz  
 § 118 546  
 27. 3. 1930 Reichsministergesetz  
 § 2 238  
 25. 4. 1915 Anordnung betreffend das  
 Verfahren vor der Reichs-Entschä-  
 digungskommission 42  
 15. 1. 1924 Verordnung betreffend Än-  
 derung des Gesetzes zur Ausführung  
 der Bestimmungen des Friedens-  
 vertrags über gemischte Schieds-  
 gerichtshöfe und die Vollstreckung  
 ausländischer Urteile vom 10. 8.  
 1920 30  
 11. 10. 1926 Verordnung über die Voll-  
 streckung ausländischer Urteile auf  
 Grund des Artikel 302 Abs. 1 des  
 Friedensvertrages 29 f.  
 16. 12. 1916 Bekanntmachung des  
 Reichskanzlers betreffend Verträge  
 mit feindlichen Staatsangehörigen  
 75  
 Geschäftsordnung des Reichstages  
 § 13 445  
 § 36 444  
 § 48 448  
 § 48 a 449 f., 452  
 § 48 a Abs. 3 S. 2 444

**(Deutsches Reich)**

- § 49 446
- § 52 444
- § 54 448, 450, 452
- § 54 Abs. I 446
- § 54 Abs. 2, 3 447 f.
- § 114 444
- Preußen**
- Verfassung vom 30. 11. 1920
  - Art. 29 Abs. 2 445
  - Art. 42 463
  - Art. 42 Abs. 4 449
  - Art. 66 449
- 30. 5. 1853 Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen 455 f., 460, 463, 468
  - § 36 465
- 11. 6. 1874 Enteignungsgesetz 46
- 1. 8. 1883 Zuständigkeitsgesetz
  - § 17 Abs. I Nr. I 465
- 19. 7. 1911 Zweckverbandsgesetz 455
- 27. 4. 1920 Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin 455 f., 463
- 31. 3. 1931 Gesetz über die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin 455, 463 ff.
  - §§ 2—9 464
  - §§ 10—12 465
  - §§ 13—17 466
  - §§ 18—25 467
  - §§ 26—27 468
  - Art. II, III 468
- 11. 9. 1914 Verordnung betreffend ein vereinfachtes Enteignungsverfahren zur Beschaffung von Arbeitsgelegenheit und zur Beschäftigung von Kriegsgefangenen 42
- 31. 12. 1928 Verordnung betreffend die Ordnung zur Regelung des Schulwesens für die polnische Minderheit
  - § 2 302
- Geschäftsordnung des preußischen Landtages
  - § 36 449
- Rheinland**
- 10. 1. 1920 Verordnung Nr. 2 der Rheinlandkommission betr. die Gerichtsorganisation
  - Art. 15 Abs. 2, 18 117
- Estland**
- Grundgesetz der Republik Estland vom 15. 6. 1920 351, 403, 418
  - § 1 407
  - § 6 426
  - § 20 298, 302 f., 418 f., 421, 425

**(Estland)**

- § 21 416, 418
- § 22 418, 428
- § 23 418, 425, 428
- Strafkodex**
- § 27 303
- § 53 303
- § 100 303
- § 470 298, 303
- 12. 2. 1925 Gesetz über die Kulturselbstverwaltung der völkischen Minderheiten 405, 418, 421, 423
  - § 2 416, 418
  - § 6 lit. d 419
  - § 8 419
  - § 9 420
  - § 17 421
  - § 29 421
  - § 31 301, 422
- 8. 6. 1925 Verordnung der Regierung der Republik über die Führung der Nationalregister
  - § 5 420
  - § 6 420
- Finnland**
- Verfassung vom 17. 7. 1919 351
- Frankreich**
- 18./27. 8. 1789 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 337, 409
- Code Civil
  - Art. 1156 99
- Code de procédure civile
  - Art. 156 al. I 31
- 20. 4. 1792 Décret portant déclaration de guerre contre le Roi de Hongrie et de Bohême 341
- 19. 11. 1792 Décret. Déclaration qui promet fraternité et secours à tous les peuples 341
- Règlement de la Chambre des Députés 442 f.
- Griechenland**
- Verfassung vom 1. 6. 1911
  - Art. 30 153
  - Art. 32 153
  - Art. 99 154
- Jugoslawien**
- Verfassung vom 28. 1. 1921 254, 259 f.
  - Art. 4 254
- 11. 1. 1929 Gesetz zum Schutze des Staates 253 f.
- 11. 1. 1929 Gesetz über die oberste Staatsverwaltung Jugoslawiens und über die königliche Gewalt 253
- 5. 10. 1929 Gesetz über die Benennung und Verwaltungseinteilung des Königreichs 256
  - § 9 257
  - § 25 258

**(Jugoslawien)**

7. 11. 1929 Gesetz über die Organisation der Banowine 256 f.  
Art. 26 257
28. 3. 1930 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der Banowine vom 7. 11. 1929 257

**Lettland**

- Politische Plattform des Volksstaates Lettland vom 18. 11. 1918  
Abschnitt IV 408 f., 411
- Verfassung vom 15. 2. 1922 351, 408 f., 416  
Art. 2 407  
Art. 82 426
6. 12. 1918 Zeitweiliges Gesetz über die Gerichte Lettlands und die Prozeßordnung 428
8. 12. 1919 Gesetz über die Bildungsanstalten Lettlands  
§ 39 413 f.  
§ 40 413 f.  
§ 41 413, 415  
§ 41 Anmerkung 415 f.
8. 12. 1919 Gesetz über das Schulwesen der nationalen Minderheiten 409 ff., 418  
Art. 2 413  
Art. 6 410 ff.  
Art. 7 410, 412  
Art. 8 411  
Art. 8 Anmerkung 411  
Art. 9 411
1. 4. 1925 Ministerkabinettsordnung § 16 412 f.
30. 12. 1929 Verfassung des Bildungsministeriums §§ 22—24 416

**Libanon**

- Verfassung der Republik Libanon vom 23. 5. 1926 / 17. 10. 1927 / 8. 5. 1929 / 14. 5. 1930 180, 388 f.

**Litauen**

- Verfassung vom 1. 8. 1922  
§ 1 407  
§ 10 426  
§ 73 416
- Verfassung vom 15. 5. 1928  
§ 1 407  
§ 11 426  
§ 74 416

**Mexico**

4. 1. 1926 / 12. 1. 1927 Ley reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal 358
14. 6. 1926 / 21. 6. 1926 Ley reformando el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales sobre delitos del fuero común y delitos contra la Federación en materia de culto religioso y disciplina externa 358

**Niederlande**

- Staatsverfassung (in der Fassung der Publikation vom 9. 12. 1922) 484 ff., 497 f., 503, 505

**(Niederlande)**

- Art. 1 484, 498  
Art. 2 484  
Art. 55 507  
Art. 59 486  
Art. 60 486, 498, 503  
Art. 61 498  
Art. 62 498  
Art. 123 484
16. 5. 1829 / 19. 1. 1830 Regierungsreglement für Niederländisch-Indien 488
20. 2. 1836 / 26. 9. 1836 Regierungsreglement für Niederländisch-Indien 488
2. 9. 1854 Regierungsreglement von Niederländisch-Indien 487 ff., 498 f., 501
23. 4. 1864 Gesetz zur Regelung der Verwaltung und Verantwortlichkeit hinsichtlich der Geldmittel von Niederländisch-Indien 490
23. 4. 1864 Indisches Komptabilitätsgesetz 506
31. 5. 1865 Regierungsreglement für die Kolonie Curaçao 487
31. 5. 1865 Regierungsreglement für die Kolonie Surinam 487
23. 5. 1899 Gesetz über die Feststellung eines Indischen Berggesetzes 506
23. 7. 1903 Gesetz über die Dezentralisation der Verwaltung in Niederländisch-Indien 492, 502
31. 10. 1912 Gesetz zur näheren Regelung des niederländisch-indischen Münzwesens 506
16. 12. 1916 Gesetz über die nähere Abänderung des Regierungsreglements von Niederländisch-Indien 491, 493, 513 f.
6. 2. 1922 Gesetz über die nähere Abänderung des Regierungsreglements von Niederländisch-Indien 501 f., 506
31. 3. 1922 Gesetz zur Feststellung eines Javanischen Bankgesetzes 1922 (Notenbankgesetzgebung für Niederländisch-Indien) 506
23. 6. 1925 Gesetz über die Abänderung der Art. 8, 58, 67 b, 67 c und 71 des Regierungsreglements von Niederländisch-Indien 498 ff., 506, 509 f.
23. 6. 1925 Gesetz über die Staatsverwaltung von Niederländisch-Indien (Indische Staatsregelung) [früher Regierungsreglement von Niederländisch-Indien] 498 ff., 505 f., 508 ff., 514 f., 518 ff.  
Art. 1 503 ff.  
Art. 21 500  
Art. 33 500  
Art. 95 500  
Art. 135 500

**(Niederlande)**

24. 4. 1929 Gesetz betreffend Abänderung der Artikel 7, 9, 55 und 72 der »Indische Staatsregelung« 508, 516 f., 519

**Österreich**

## Verfassung

21. 12. 1867 Staatsgrundgesetz § 14 239, 241 f.
1. 10. 1920 Bundes-Verfassungsgesetz 226 ff., 230
- Art. 10 228
- Art. 11 228
- Art. 12 228
- Art. 12 Ziff. 9 236
- Art. 15 228
- Art. 18 Abs. 2 231
- Art. 29 230
- Art. 35 230
- Art. 67 230
- Art. 70 231
- Art. 101 228
- Art. 102 Abs. 2 228
- Art. 137—145 231
30. 7. 1925 Bundesverfassungsgesetz betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 (Bundes-Verfassungsnovelle) 226, 228, 250
- Art. I § 6 236
30. 7. 1925 Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien 228
4. 9. 1925 Finanz-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 347 vom Jahre 1925 228 f.
26. 9. 1925 Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des BGBl. Nr. 367 von 1925
- Art. 127 Abs. 7 237
24. 5. 1929 Bundesverfassungsgesetz, womit die für die Aufhebung des Wiener Landesgesetzes über die Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen vom Verfassungsgerichtshof festgesetzte Frist verlängert wird 249
7. 12. 1929 Bundesverfassungsgesetz betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 367 von 1925 (Zweite Bundes-Verfassungsnovelle) 226, 234
7. 12. 1929 Bundesverfassungsgesetz betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle (Übergangsgesetz von 1929)
- Art. II § 4 Abs. 2 243
- Art. II § 5 236
- Art. II § 7 250
- Art. II § 14 245
- Art. II § 16 245
- Art. II § 25 249

**(Österreich)**

7. 12. 1929 Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925, abgeändert durch das Übergangsgesetz von 1929
- § 42 236
1. 1. 1930 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 544
- Art. 9 546
- Art. 10 Ziff. 7 235
- Art. 10 Ziff. 9 235
- Art. 10 Ziff. 11 239
- Art. 10 Ziff. 13 235
- Art. 10 Ziff. 14 235
- Art. 11 Abs. 5 250
- Art. 12 Ziff. 8 235
- Art. 15 Abs. 2 235
- Art. 15 Abs. 3 235
- Art. 15 Abs. 4 235
- Art. 15 Abs. 5 235
- Art. 18 241 f., 243 f.
- Art. 18 Abs. 3 239, 241
- Art. 18 Abs. 4 239, 241
- Art. 18 Abs. 4 Satz 2 242
- Art. 18 Abs. 5 239, 241
- Art. 23 250
- Art. 26 Abs. 1 Satz 1 246
- Art. 26 Abs. 1 Satz 3—5 246
- Art. 26 Abs. 4 246
- Art. 28 Abs. 1—3 246
- Art. 28 Abs. 4 246
- Art. 29 238
- Art. 34/35 247
- Art. 51 Abs. 3 246
- Art. 55 Abs. 2 239
- Art. 55 Abs. 2 Satz 5 246
- Art. 60 238
- Art. 60 Abs. 5 238
- Art. 60 Abs. 6 238
- Art. 64 238
- Art. 67 238
- Art. 70 238
- Art. 79 Abs. 4 244
- Art. 80 238
- Art. 92 Abs. 2 249
- Art. 95 Abs. 4 236
- Art. 102 Abs. 2 235
- Art. 102 Abs. 5 236
- Art. 102 Abs. 6 235
- Art. 102 Abs. 7 244
- Art. 102 a 236
- Art. 103 235
- Art. 109 236
- Art. 111 236
- Art. 119 Abs. 2 246
- Art. 120 Abs. 3 Ziff. 1 235
- Art. 127 a 237
- Art. 129—132 250
- Art. 134 Abs. 3 249
- Art. 134 Abs. 4 249
- Art. 134 Abs. 5 249
- Art. 134 Abs. 6 249
- Art. 140 249
- Art. 140 Abs. 3 249

**(Österreich)**

- Art. 140 Abs. 4 249  
 Art. 147 248  
 Art. 147 Abs. 6 Satz 2 249

7. 12. 1920 Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt  
 § 2 Ziff. 2 241

21. 7. 1925 Bundesgesetz über die Vereinfachung der Verwaltung  
 Art. 6 Punkt XIII 240

20. 12. 1929 Bundesgesetz zur Abänderung des Strafgesetzes und des Preßgesetzes 251

20. 12. 1929 Bundesgesetz, wirksam für das Bundesland Wien, über die Berufung der Bundespolizeidirektion in Wien zur Vollziehung auf dem Gebiete der Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen 235

4. 4. 1930 Bundesgesetz über die Berufung der Bundespolizeibehörden auf dem Gebiet der Straßenpolizei auf Bundesstraßen 235

5. 4. 1930 Bundesgesetz zum Schutze der Arbeits- und Versammlungsfreiheit 251

17. 6. 1930 Bundesgesetz betreffend die Abänderung des Waffenpatentes 251

1. 1. 1930 Verordnung des Bundeskanzlers betreffend die Wiederverlautbarung des Bundes-Verfassungsgesetzes 235

28. 4. 1930 Verordnung des Bundesministers für Handel und Verkehr betreffend eine Abänderung der Straßenpolizeiordnung für die Bundesstraßen vom 30. Juli 1921 235

**Wien**

25. 11. 1929 Bauordnung für Wien  
 § 138 236

20. 12. 1929 Gesetz betreffend die Abgabenberufungskommission 236

15. 4. 1930 Gesetz über die Berufung der Bundespolizeidirektion in Wien zur Vollziehung auf dem Gebiete der Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen 235

**Palästina**

The Palestine Order in Council, 1922 396

**Polen**

2. 8. 1926 Gesetz betreffend das für internationale Privatverhältnisse geltende Recht 101  
 Art. 8 101

Generalgouvernement Warschau

20. 11. 1915 Verordnung des Generalgouverneurs betreffend die Gerichtsverfassung für das Gebiet des Generalgouvernements Warschau  
 § 20 ff. 116

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 2, T. 2: Abb.

**Rumänien**

Verfassung vom 20. 7. 1917 544, 546

Verfassung vom 29. 3. 1923 542

Art. 14 559

Art. 17 542 f., 558

Art. 19 543

Art. 131 543, 546

Art. 137 Abs. 3 546

3. 4. 1882 Gesetz über die Regelung des Grundeigentums in der Alten Dobrudža 539

11. 12. 1913 Gesetz betreffend die Einverleibung der Neuen Dobrudža 522, 535

1. 4. 1914 Gesetz über die Organisation der Neuen Dobrudža 522 ff., 534 ff., 543, 546, 557 f., 560

Kap. 16 523

Art. 48 536

Art. 110 535

Art. 117 523 f.

13. 3. 1920 Gesetz über die Agrarreform in Bessarabien

Art. 2 543

Art. 4 543

Art. 6—13 543

Art. 16 543

Art. 45—50 543

Art. 55 543

17. 7. 1921 Gesetz über die Agrarreform in Oltenie, Walachei, Moldawien und Dobrudža (des alten Königreichs) 523

Art. 1 Abs. 2 543

Art. 2 543

Art. 3 Abs. 4 543

Art. 6—10 543

Art. 18 543

Art. 21 543

Art. 23 543

Art. 34 543

Art. 36 543

Art. 69 543

26. 7. 1921 Gesetz über die Organisation der Neuen Dobrudža 523, 534 ff.

Art. 83—107 535

30. 7. 1921 Gesetz über die Agrarreform in der Bukowina

Art. 2—4 543

Art. 5 Abs. a 543

Art. 6—7 543

Art. 9—10 543

Art. 12—13 543

Art. 39 543

Art. 41 543

Art. 55 543

30. 7. 1921 Gesetz über die Agrarreform in Transsilvanien, Banat, Krichana und Maramouresch

Art. 3—13 543

Art. 16 543

Art. 18 543

Art. 23—24 543

Art. 32 543

**(Rumänien)**

- Art. 50 543  
 Art. 85 543  
 11. 4. 1922 Gesetz zur Wiederinkraftsetzung des Gesetzes vom 1. 4. 1914 über die Organisation der Neuen Dobrudža 523  
 22. 4. 1924 Gesetz zur Änderung einiger Bestimmungen von Kapitel VI des Gesetzes vom 1. 4. 1924 über die Organisation der Neuen Dobrudža 523 ff., 532, 534, 546, 557 f., 560  
     Art. 110 560  
     Art. 112 558  
     Art. 114 525  
     Art. 115 559  
     Art. 117 524, 543  
     Art. 117 Abs. 3 525 f.  
     Art. 118 560  
 30. 6./7. 7. 1930 Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Organisation der Neuen Dobrudža 524

**Rußland**

20. 3. 1917 Gesetz über die Aufhebung konfessioneller und nationaler Beschränkungen 427

**Syrien**

- Verfassung des Staates Syrien vom 14. 5. 1930 180, 389 f.  
 Grundgesetz des Gouvernements Djebel Drus vom 14. 5. 1930 180, 389 ff.  
 Grundgesetz des Gouvernements Lattaquieh vom 14. 5. 1930 180, 389 ff.  
 Grundregulativ der Provinz Alexandrette vom 14. 5. 1930 180, 389 f.

**Transjordanien**

- Grundgesetz vom 16. 4. 1928 399

**Türkei**

26. Chaban 1255 (1839) Hatt-i-Scherif von Gülhane (Reformerlaß zur Grundlegung des neuen öffentlichen Rechts des Ottomanischen Reiches) 343  
 12. Djemazi-ul-akhir 1272 (1856) Hatt-i-humajun (Erlaß betreffend die Reformen des Ottomanischen Reiches) 343, 345  
 7. Di-l-higge 1293 (1876) Staatsgrundgesetz 343  
 7. Ramasan 1274 (1858) Gesetz über den Grundbesitz 535  
 1. Regeb 1279 (1862) Gesetz betreffend die Zwangsvollstreckung in Mirie- und Wakuf-Land zugunsten des Fiskus 529  
 15. Chewal 1288 (1871) Gesetz betreffend die Zwangsvollstreckung in Mirie- und Wakuf-Land zugunsten von Privatgläubigern 529  
 22. Muharrem 1300 (1883) Irade des Sultans betreffend Verjährungs-(Ersitzungs-)Fristen bei Mirie-Land 528 f.  
 Zivilgesetzbuch vom 17. 2. 1926 529

**Tschechoslowakei**

- Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik vom 29. 2. 1920 544  
 Entwurf für ein Gesetz über internationales Privatrecht § 23 Ziff. 2 101

**Ukraine**

9. 1. 1918 Gesetz über national-personale Autonomie 405

**Ungarn**

- GA. V: 1848 von der Wahl der Reichstagsabgeordneten auf Grundlage der Volksvertretung 269  
 GA. XVI: 1848 über die zeitweilige Ausübung der Komitatsverwaltung 269  
 GA. XLII: 1870 über die Munizipien 269  
 GA. I: 1883 über die Befähigung der öffentlichen Beamten 273  
 GA. XXI: 1886 über die Munizipien 270  
 GA. XXII: 1886 über die Gemeinden 270  
 GA. XXVI: 1896 über die Errichtung des Königlich Ungarischen Verwaltungsgerichtshofs 272  
 GA. XX: 1901 über die Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens der Kommunalverwaltung 276  
 GA. LX: 1907 über die Ausdehnung der Kompetenz des Königlich Ungarischen Verwaltungsgerichtshofs 272 f.  
     § 16 273  
 GA. XXVI: 1925 über die Wahl der Reichstagsabgeordneten 271  
 GA. XXX: 1929 über die Regelung der Verwaltung 268 ff.  
     §§ 1—45 270 ff.  
     § 2 Ziff. 1 270  
     § 2 Ziff. 3 a 270  
     § 2 Ziff. 3 b 271  
     § 2 Ziff. 3 c 271  
     § 2 Ziff. 4 271  
     § 7 Abs. 1 271  
     § 7 Abs. 3 271  
     § 12 Abs. 1 271  
     § 13 Abs. 4 271  
     § 16 Abs. 1 271  
     § 22 Abs. 1 271  
     § 35 271  
     § 36 Abs. 1 271  
     § 36 Abs. 2 272  
     § 36 Abs. 3 272  
     § 37 272  
     §§ 37—42 272  
     §§ 41—42 272  
     § 43 Abs. 3 274  
     § 44 271 f.  
     §§ 46—64 272 f.  
     § 49 Abs. 1 272  
     § 49 Abs. 3 273  
     § 50 272

**(Ungarn)**

- § 58 Abs. I Ziff. a 271
- § 65 273
- §§ 65—74 273
- § 66 Abs. II 274
- §§ 66—67 274
- § 68 274
- § 69 274
- § 72 274
- § 73 274
- § 74 274
- §§ 75—94 274 f.

GA. XVIII: 1930 über die Verwaltung der Residenzhauptstadt Budapest 276

Verordnungen des Innenministers betreffend das Inkraftsetzen und die Durchführung der einzelnen Anordnungen des GA. XXX: 1929 über die Regelung der Verwaltung Nr. 3.000, 3.644/1929; Nr. 41, 42, 43, 44, 286/1930 B. M. eln. 275

Verordnung des Innenministers Nr. 3.909/1929. B. M. eln. über die Wahl und die Vertretungskörperschaften und die Beamtenwahlen 274

Regierungsverordnung Nr. 5.500/1929 M. E. über die Geschäftsordnung der öffentlichen Behörden und Institutionen 276

**Vereinigte Staaten von Amerika**

Declaration of Independence, 4. 7. 1776 337

## Constitution

- Art. II sec. 2 471
- Art. III sec. 1, 2 277
- Art. III sec. 3 277 f.
- I.—X. Amendment 337
- XI. Amendment 277
- XIV. Amendment 340

## U. S. Code

- Title 18 sec. 208—213 474
- Title 28 278
- Title 28 sec. 71—82 285
- Title 28 sec. 379 292
- Title 28 sec. 724 290
- Title 28 sec. 725 290

24. 9. 1789 Judiciary Act 277

- Sec. 25 287
- Sec. 34 289 f.

2. 3. 1793 An Act in addition to the Act, entitled »An Act to establish the Judicial Courts of the United States« 292

2. 3. 1833 An Act further to provide for the collection of duties on imports 293

29. 8. 1842 An Act to provide further remedial justice in the courts of the United States 293

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

3. 3. 1863 / 7. 3. 1864 / 30. 6. 1864 / 9. 4. 1866 / 11. 5. 1866 / 13. 7. 1866 / 27. 7. 1866 / 5. 2. 1867 / 2. 3. 1867 / 27. 7. 1868 / 22. 1. 1869 / 31. 5. 1870 / 28. 2. 1871 / 30. 3. 1872 / 3. 3. 1875 / Removal Acts 281, 284 f.

5. 2. 1867 An Act to amend »An Act to establish the Judicial Courts of the United States«, approved Sept. 24, 1789 293

1. 6. 1872 Conformity Act 290

15. 8. 1876 An act making appropriations for the legislative, executive, and judicial expenses of the Government for the year ending June 30, 1877, and for other purposes

sec. 6 474, 479

16. 1. 1883 Civil Service Act 472, 474, 482

sec. II 2, 5, 6 474

sec. XI—XV 474

3. 3. 1891 An Act to establish circuit courts of appeal and to define and regulate in certain cases the jurisdiction of the United States, and for other purposes 278

4. 3. 1909 Criminal Code

sec. 118—122 474

3. 3. 1911 Judicial Code 277 f.

Sec. 24 280

Sec. 28 278

Sec. 28—39 285

Sec. 66 284

Sec. 237 288

Sec. 238 288

Sec. 240 288

Sec. 266 295

24. 8. 1912 An Act Making appropriations for the service of the Post Office Department for the fiscal year ending June 30, 1913, and for other purposes

sec. 6 476

13. 2. 1925 An Act to amend the Judicial Code, and to further define the jurisdiction of the circuit courts of appeal and of the Supreme Court, and for other purposes 288 f.

31. 1. 1928 An Act in reference to writs of error 288

14. 7. 1886 Executive Order 475, 481

30. 12. 1911 Executive Order 478

14. 2. 1912 Executive Order 478

8. 4. 1912 Executive Order 476

27. 8. 1919 Executive Order 477

13. 6. 1902 Letter of the President to the U. S. Civil Service Commission 476 ff.

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

27. 7. 1916 Warning of the Secretary of the Treasury to officers under the Treasury Department holding presidential appointments 476
17. 8. 1926 Navy Department, Circular letter to commandants of navy-yards and naval stations 476
31. 8. 1918 Order of the Director General of Railroads 476
22. 10. 1918 Order of the Director General of Railroads 477

## Civil Service Rules

- Rule I sec. 1 475
- Rule II sec. 1 473

## Pennsylvania

Rules of the Civil Service Commission of the City of Philadelphia

Rule XIX sec. 23 477

## Rhode Island

Charter of Rhode Island and Providence Plantations, 8. 7 1663 336

## Virginia

Bill of Rights, 12. 6. 1776 336 f.

**4. Entscheidungsregister****Internationale Gerichte****Cour Permanente d'Arbitrage**

North Atlantic Coast Fisheries Tribunal of Arbitration constituted under a special Agreement signed at Washington, January 27<sup>th</sup>, 1909, between the United States of America and Great Britain, June 1<sup>st</sup> — Sept. 7<sup>th</sup>, 1910 550

Award of the Tribunal of Arbitration between the United States of America and the Kingdom of Norway under the Special Agreement of June 30<sup>th</sup>, 1921, October 13<sup>th</sup>, 1922 551

Arbitral award rendered in conformity with the special agreement concluded on January 23<sup>rd</sup>, 1925, between the United States of America and the Netherlands relating to the arbitration of differences respecting sovereignty over the Island of Palmas (or Miangas), April 4<sup>th</sup>, 1928 550

**Cour Permanente de Justice Internationale**

Arrêt No. 2 Affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine 34

Arrêt No. 7, Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie (fond) 65

Arrêt No. 14 Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France 99, 102

Arrêt No. 15 Affaire relative au paiement, en or, des emprunts fédéraux brésiliens émis en France 99, 102

**Tribunaux Arbitraux Mixtes**

Tribunal Arbitral Mixte allemand-yougoslave

Franz Peinitsch c. 1<sup>o</sup> E. A.; 2<sup>o</sup> E. Prussien; 3<sup>o</sup> Banque Bleichroeder, 18. 9. 1922 64

Alexandra et Spasenije Pritza c.

**(Tribunaux Arbitraux Mixtes)**

dame Kathi Fahry, 3. 10. 1922 72 f.

Tribunal Arbitral Mixte anglo-allemand Kohn et Goldschmidt c. Joseph Schwabacher et autres, 26. 7. 1922 69

Arthur Wightman et Arthur Balfour v. German Government, 16. 2. 1923 46

F. W. Brueninger c. E. A., 23. 3. 1923 60, 63

Ernest Charles John Read v. German Government, 30. 4. 1923 33

Ralli Brothers v. German Government, 15. 2. 1924 20, 22

Anthony Gibbs and Sons v. German Government, 27. 5. 1924 42

Burns Philp and Co. v. Norddeutscher Lloyd 21. 10. 1924 97

Alfred Stern v. The Continental Caoutchouc and Guttapercha Co., 18. 12. 1924 87

Kerby v. German Government, 12. 2. 1925 58

F. L. Cook v. German Government, 24. 6. 1925 77

The Saxon Tin and Wolfram Mining Co. Ltd. v. German Government, 5. 11. 1925 26

Motor Petrol Association Ltd. v. German Government and Isaac Moser, 3. 3. 1927 26

Tribunal Arbitral Mixte autrichien-yougoslave

Wapa c. Rep. d'Autr., Schubert et Fischer et Weigler, 23. 3. 1923 66

Tribunal Arbitral Mixte bulgare-yougoslave

Raffinerie et Sucrerie serbo-tchèque Tchoupria c. E. Bulg., 3. 4. 1923 53

**(Tribunaux Arbitraux Mixtes)**

- Tribunal Arbitral Mixte franco-allemand  
 Dame H de Creutzer, Vve Dutreil c. E. A., 14. 4. 1921 41  
 J. Bignon c. E. A., 15. 4. 1921 19, 57, 68  
 Huret c. E. A., 15. 4. 1921 40 f.  
 Marqua c. E. A., 15. 4. 1921 3  
 Villemejeane c. E. A., 15. 4. 1921 62  
 Auguste Chamant c. E. A., 25. 8. 1921 72  
 Renaud c. E. A., 3. 6. 1922 37  
 Bonneau c. E. A., 12. 7. 1922 56 f., 60  
 Puis Léon c. E. A., 12. 7. 1922 47  
 Wilhelm c. E. A., 21. 7. 1922 56  
 Burtin c. E. A. et Magdeburger Bank, 15. 9. 1922 56  
 Industrielle Foncière c. Moser et Schoenmann, 22. 11. 1922 26  
 Schmidt c. Plath, 9. 1. 1923 56, 60  
 Schwab et Sommer c. E. A., 27. 3. 1923 46  
 Daniel Blumenthal c. E. A., 21. 24. 4. 1923 32 f.  
 Dutfoy c. E. A., 17. 7. 1923 36  
 Banque Meyer c. Weil Gebrueder, 19. 7. 1923 30  
 Mouron c. E. A., 31. 10. 1923 35  
 Palmeiro et Steiner c. E. A., 8. 12. 1923 56  
 Bleyfus c. E. A., 16. 6. 1924 45, 53  
 Longuemare c. E. A. et Bohne, 18. 6. 1924 24, 61  
 Estivant c. E. A. et Jachmann, 28. 1. 1925 73  
 Lheureux c. E. A., 29. 5. 1925 63  
 Zeppenfeld c. E. A., 30. 3. 1926 96  
 Schlosser c. Schneider, 1. 4. 1926 87  
 Charles Otzenberger c. E. A., 3. 11. 1926 76  
 Albert Lévy c. E. A., 15. 1. 1927 44  
 Mercky Jules c. E. A., 15. 1. 1927 44  
 Cie. des Chemins de fer du Nord c. E. A., 8. 4. 1929 90, 109, 113 f.  
 Hospices civils de Colmar c. Kommissar des Reichsfinanzministeriums, 31. 7. 1929 89  
 Tribunal Arbitral Mixte franco-bulgare  
 G. Brun c. E. Bulg., 1. 2. 1922 92, 108  
 Battus c. E. bulg., 11. 2. 1922 36 f.  
 Tribunal Arbitral Mixte franco-hongrois  
 Duverdier c. E. Hongr., Lipôt Weisz et autres, 16. 11. 1925 56, 60  
 Tribunal Arbitral Mixte germano-belge  
 Rymenans et Co. c. E. A., 11. 2. 1922 19, 22, 36 f., 40 f., 48, 74  
 De Joncker c. E. A., 8. 6. 1922 92, 108  
 Ch. Petit et Co. c. Gewerkschaft Glückaufsegen, 7. 10. 1922 72, 77

**(Tribunaux Arbitraux Mixtes)**

- Ch. Petit et Co. c. Heller et Jost, 7. 10. 1922 77  
 Charles Petit et Co. c. Les Mines Fiscales de Westphalie (Bergwerksdirektion Recklinghausen) 7. 10. 1922 92, 108  
 Brixhe et Deblon c. Württembergische Transportversicherungsgesellschaft, 9. 10. 1922 19  
 Milaire c. E. A., 13. 1. 1923 92, 108 f., 111 f.  
 Snauwaert c. E. A., 13. 1. 1923 109  
 Charles Petit et Cie. c. Sauer, 1. 8. 1923 24, 27, 56, 60 f., 66  
 Beckers c. E. A., 21. 2. 1924 109  
 Entreprises maritimes belges c. E. A., 31. 3. 1924 21 f., 38 f., 43, 64  
 Remorqueurs anversois c. E. A., 14. 5. 1924 41, 78, 84 f.  
 Joseph Zurstraßen et Cie. c. E. A., 22. 5. 1924 48 f.  
 Overpelt-Lommel c. Mitteldeutsche Kreditbank, 8. 12. 1924 17, 34  
 Universel Attractions c. E. A., 12. 12. 1924 76  
 Dartois c. E. A., Dortmunder G. m. b. H. et Klöckner et Cie., 1. 4. 1925 59  
 Brouns-Petitjean c. Kügler et E. A., 22. 5. 1925 63  
 Merbes-le-Château c. E. A. et Düsseldorf Eisendraht-Industrie, 20. 7. 1925 46  
 Ville d'Anvers c. E. A., 19. 10. 1925 81, 84, 103  
 Nicaise c. E. A. et Malmédie, 21. 12. 1925 47, 61 f.  
 De Savoye c. E. A., 22. 3. 1926 42  
 Dulait c. E. A., 31. 5. 1926 32, 81  
 Ville d'Anvers c. E. A., 15. 12. 1926 78  
 Beaurain c. Brühler Glashütte-Ges. et E. A., 7. 2. 1927 31  
 Stübben c. E. Belge, 7. 3. 1927 94  
 Usines Rémy c. E. A., 7. 2. 1928 42  
 Tribunal Arbitral Mixte germano-polonais  
 Tiedemann c. E. P., 30. 6. 1924 26  
 Pilcicki c. E. A., 5. 3. 1926 110  
 Gwirzmann c. E. A., 16. 7. 1927 109 ff.  
 S. A. Belgo-Equatorienne c. Staackmann, Horschitz & Co. et E. A., 7. 5. 1928 65  
 S. A. Belgo-Equatorienne c. Totte Milch & Co. et E. A., 7. 5. 1928 65  
 Kosmoliski c. E. A., 28. 6. 1928 109, 112 f.  
 Tribunal Arbitral Mixte gréco-allemand  
 Gouv. hellénique c. Vulkan-Werke, 12. 8. 1925 92, 108  
 Coënca Frères c. E. A., 1. 12. 1927 161

**(Tribunaux Arbitraux Mixtes)**

- Tribunal Arbitral Mixte gréco-bulgare  
 Dame Wogasli c. E. Bulg., 9. 7. 1923  
 44  
 I. D. Svoronos c. E. Bulg., 24. 7.  
 1923 43  
 Giovanni frères c. E. Bulg., 25. 3.  
 1924 43  
 Popanastassoglou c. E. Bulg., 10. 4.  
 1924 70  
 Popanastassoglou c. E. Bulg., 3. 12.  
 1925 52  
 Tribunal Arbitral Mixte italo-allemand  
 Di Placido Teresa c. Emil et Hugo  
 Levy, 4. 9. 1924 67  
 Fortura Enrico c. Kapitalversiche-  
 rungsanstalt A.-G., 4. 9. 1924 58  
 Menegozzi c. Stolze, 10. 11. 1924  
 55 f., 67  
 Del Favero c. Ditta Bassermann  
 & Co., 12. 1. 1925 76 f., 85  
 Missana c. Stato Germ., 12. 1. 1925  
 18, 54, 63 f., 89  
 Scarabello c. Stato Germ., 12. 1.  
 1925 45, 59  
 Garda Enrico c. Stato Germ.,  
 17. 5. 1925 19, 41, 49 f.  
 Azzolini c. Stato Germ. et Monte di  
 Pieta di Cassel, 28. 5. 1926 57  
 Tribunal Arbitral Mixte italo-autrichien  
 Torres c. Spiegel et Etat Féd. Autr.,  
 12. 11. 1924 59  
 Tribunal Arbitral Mixte italo-bulgare  
 Anzilutti c. E. Bulg., 28. 6. 1924  
 44, 47  
 Tribunal Arbitral Mixte roumano-alle-  
 mand  
 P. Negreanu et Fils c. Meyer et Fils,  
 16. 6. 1925 34, 98  
 Société communale des Tramways  
 de Bucarest c. Phoenix S. A.,  
 16. 6. 1925 98  
 Bejan c. Eisenwerk Kaiserslautern,  
 17. 6. 1925 98  
 Weitzenhoffer c. E. A., 18. 1. 1926  
 34  
 Léon c. E. A., 11. 1. 1929 87  
 Weitzenhoffer c. E. A., 11. 1. 1929  
 87  
 Léon c. E. A., 31. 7. 1929 87 f.  
 Héritiers Frédéric Goldwurm c.  
 E. A. et Reichskreditgesellschaft  
 A.-G., 8. 4. 1930 96 f.  
 Tribunal Arbitral Mixte tchécoslovaque-  
 allemand  
 Loy et Markus c. Emp. A. et  
 Deutsch-Ostafrikanische Bank,  
 27. 4. 1923 73  
 Rychnowsky et Alt c. Emp. A.,  
 27. 4. 1923 42, 73  
 Goldschmiedt c. Marle Fremery et  
 Co., 24. 5. 1923 97  
 Praga c. Emp. A., 23. 10. 1923 87  
 Kalamba c. Emp. A., 16. 6. 1924 71,  
 74

Loy et Markus c. E. A. et Deutsch-  
 Ostafrikanische Bank, 13. 2. 1925  
 87 ff., 97

Odra c. E. A., 7. 5. 1925 87 f.

**Mixed Claims Commission**

- eingesetzt auf Grund des Berliner  
 Vertrags vom 10. 8. 1922 zwischen  
 Deutschland und den Vereinigten  
 Staaten von America  
 21./31. 10. 1924, Germany's Obliga-  
 tion and the Jurisdiction of this  
 Commission as Determined by  
 the Nationality of Claims and  
 Administrative Decision No. V  
 72

**Nationale Gerichte****Belgien**

- Cour de Cassation  
 11. 6. 1903 92  
 29. 7. 1919 103  
 Cour d'Appel de Bruxelles  
 30. 12. 1840 101

**Britisches Reich****Großbritannien**

- A.-G. v. Bradlaugh, 54 L. J. Q. B.  
 214; 14 Q. B. D. 667; 52 L. T.  
 589; 33 W. R. 673 29  
 Bradlaugh v. Clarke, 52 L. J. Q. B.  
 505; 8 App. Ca. 354; 48 L. T.  
 681 29

**Deutsches Reich****Staatsgerichtshof**

21. 11. 1925 (StGH. 3/25) 243  
 9. 7. 1928 (StGH. 9 und 11/27) 243  
 17./18. 2. 1930 (StGH. 10/29) 448

**Reichsgericht**

26. 6. 1883 (II 1384/83) 93  
 12. 12. 1905 (II 193/05) 94  
 4. 4. 1908 (I 274/07) 96  
 26. 7. 1915 (IV D 407/15) 102  
 22. 3. 1917 (IV 5/17) 102  
 17. 9. 1918 (IV 382/18) 118  
 29. 10. 1920 (IV 660/20) 241  
 20. 1. 1921 (503/20 VI) 90, 111  
 28. 4. 1921 (VI 368/20) 545  
 7. 6. 1921 (VII 528/20) 93  
 18. 11. 1921 (VII 57/21) 545  
 10. 12. 1921 (I 177/21) 94  
 22. 4. 1922 (I 71/22) 106  
 1. 6. 1922 (I 447/21) 112  
 7. 7. 1922 (VII 590/21) 545  
 4. 1. 1923 (III 660/22) 241  
 23. 10. 1923 (IV 567/23) 243  
 16. 4. 1924 (I 216/23) 109  
 14. 7. 1924 (III 634/24) 243  
 17. 11. 1924 (IV 263/24) 102  
 13. 12. 1924 (V 121/24) 545  
 19. 1. 1925 (II 880/24) 243  
 7. 4. 1925 (I 774/24) 243  
 18. 6. 1925 (VII B 3/23 und VI B  
 4/24) 545  
 18. 3. 1929 (VI 556/28) 545

**(Deutsches Reich)**

- Preußen  
Oberverwaltungsgericht  
27. 3. 1914 (IV A. 12/23; IV A.  
30/23) 240  
Kammergericht  
26. 6. 1899 (S. 334/99) 118

**Estland**

- Staatsgericht  
20. 12. 1927 421  
30. 3. 1928 421

**Frankreich**

- Cour de Cassation  
22. 1. 1849 101  
5. 12. 1910 96  
Cour d'Appel de Nancy  
31. 8. 1871 105  
Tribunal de la Seine  
3. 3. 1875 101  
Tribunal Civil de la Seine  
1. 6. 1926 101, 106, 108

**Griechenland**

- Cour d'Athènes  
1928 No. 22 103

**Italien**

- Corte di Cassazione del Regno  
12. 6. 1925 92  
13. 3. 1926 92  
Corte di Cassazione di Torino  
22. 12. 1870 95  
17. 6. 1874 95  
Tribunale di Roma  
13. 2. 1924 92

**Lettland**

- Lettländischer Senat  
Administrativ-Departement  
16. 5. 1929 414

**Österreich**

- Verfassungsgerichtshof  
16. 11. 1928 (ZG. 3/28) 249

**Polen**

- Oberstes Gericht  
14. 1. 1924 (I. K. C 1292/93) 103

**Rumänien**

- Kassationshof  
Senat für die Neue Dobrudža  
28. 1. 1925 (Nr. 108) 534  
25. 3. 1925 (Nr. 789) 534  
Tribunal Ilfov  
30. 6. 1917 (J. No. 808) 103

**Vereinigte Staaten von Amerika**

- Ableman v. Booth, 21 Howard 506 293  
Amalgamated Clothing Workers of  
America v. Curlee Clothing Co.,  
19 F. (2d) 439 282  
Bank of U. S. v. Deveaux, 5 Cranch 61  
279 f.  
Barnette v. Wells Fargo Nevada Nat.  
Bank, 270 U. S. 438 284  
Barron v. Burnside, 121 U. S. 186 286  
Bennett v. Butterworth, 11 Howard 668  
291  
Black & White Taxi Cab. Co. v. Brown  
and Yellow Taxi Cab. Co., 15 F.  
(2d) 509 282

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

- Black & White Taxi Cab. Co. v. Brown  
and Yellow Taxi Cab. Co., 48 Sup.  
 Ct. 404 282, 290  
Buck v. Colbath, 3 Wall. 334 292  
Chicago & N. W. R. R. Co. v. Whitton,  
13 Wall. 270 286  
City of New Orleans v. Mallone, 12 F.  
(2d) 17 284  
Cohens v. Virginia, 6 Wheaton 264 287  
Collins v. Central Bank, 1 Ga. 435 282  
Ex parte Curtis 106 U. S. 371 479 f.  
Detroit v. Osborne, 135 U. S. 492 290  
Doctor v. Harrington, 196 U. S. 579  
281  
Doyle v. Continental Insurance Co.,  
94 U. S. 535 286  
Duffy v. Cooke 86 A. 1076 479 f.  
Elmendorf v. Taylor, 10 Wheat. 152  
290  
Farmers' Loan & Trust Co. v. Lake St.  
R. R. Co., 177 U. S. 51 292  
Freemann v. Howe, 24 Howard 450 292  
French v. Hay, 22 Wall. 238 286  
French v. Hay, 22 Wall. 250 293  
Gilchrist v. Interborough Rapid Tran-  
sit Co., 279 U. S. 159 295  
Harkin v. Brundage, 276 U. S. 36 284,  
292  
Harkrader v. Wadley, 172 U. S. 148  
294  
Harris v. Dennie, 3 Peters 292 292  
Harrison v. Meyer, 92 U. S. 111 290  
Hein v. Westinghouse Air Brake Co.,  
168 Fed. 766 291  
Hines Yellow Pine Trustees v. Martin,  
268 U. S. 458 290  
Lehigh Mfg. Co. v. Kelley, 160 U. S. 327  
282  
Lion Bonding & Security Co. v. Karatz,  
262 U. S. 77 292  
Louisville R. R. Co. v. Letson, 2 Ho-  
ward 497 281  
Louthan v. The Commonwealth, 79 Va.  
196 480  
McAuliffe v. Mayor etc. of City of New  
Bedford 29 N. E. 517 479 f.  
McKinney v. Kan. Natural Gas Co.,  
206 Fed. 772 292  
Madisonville Traction Co. v. St. Bernard  
Mining Co., 196 U. S. 239 286  
Mannion v. U. S. Shipping Board  
Emergency Fleet Corp., 9 F. (2d)  
894 291  
Marshall v. B. & O. R. R. Co., 16 Ho-  
ward 314 281  
Marshall v. Holmes, 141 U. S. 589 294  
Martin v. Hunter, 1 Wheaton 304 287  
Maryland v. Soper, 270 U. S. 9 293  
Re Metropolitan Railway Receivership,  
208 U. S. 90 282  
Miller & Lux v. East Side Canal & Ir-  
rigation Co., 211 U. S. 293 282  
In re Neagle, 135 U. S. 1 293  
People v. Seannell 77 N. Y. S. 704 479 f.

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

Prentis v. Atlantic Coast Line, 211 U. S.  
210 295  
Railroad Commission of Cal. v. Los  
Angeles Ry. Corp., 50 Sup., Ct. 71  
295 f.  
Sarlls v. State 166 N. E. 270 479  
Seaboard Nat. Bank v. Rogers Milk  
Products Co., 21 F. (2d) 414 284  
Security Mutual Life Ins. Co. v. Pre-  
witt, 202 U. S. 246 286  
Strawbridge v. Curtiss, 3 Cranch 267  
280  
Swift v. Tyson, 16 Peters 1 286 f., 290

**(Vereinigte Staaten von Amerika)**

Tarble's Case, 13 Wall. 397 293  
Terral v. Burke Construction Co., 257  
U. S. 529 286  
Trustees Corp. v. Kansas City, M. & O.  
Ry. Co., 26 F. (2d) 876 284  
U. S. v. Curtis, 12 F. 824 480  
Virginia v. Rives, 100 U. S. 313 285  
Ex parte Young, 209 U. S. 123 294  
Wood v. Board of Election Com'rs,  
168 N. E. 181 480  
Anhang:  
Opinions of the Attorney General  
25. I. 1896 (21 Op. 298) 474



## Berichtigungen.

- S. 26 Anm. 19 statt »Rec. VI p. 683 ss.«: Rec. VI p. 689 ss.  
 S. 32 Anm. 30 statt »Rec. I VI p. 134 ss.«: Rec. VI p. 134 ss.  
 S. 37 Zeile 15 v. o. statt »Art. 229 d«: Art. 299 d.  
 S. 41 Anm. 42 statt »Hurst (Rec. p. 99 ss.)«: Huret (Rec. I p. 99 ss.)  
 S. 42 Zeile 6 v. o. statt »1877«: 1873.  
 S. 44 Anm. 44 Z. 12 v. o. statt »p. 4 ss.«: p. 5 ss.  
 S. 51 Zeile 6 v. o. statt »Abs. V«: Abs. IV.  
 S. 63 Zeile 3 v. o. statt »Stevens c. Etat allemand«: Lheureux c. Etat allemand  
 S. 65 Zeile 5 v. u. statt »254 b«: 252 b.  
 S. 65 Zeile 2 v. u. statt »Art. 257«: Art. 252.  
 S. 67 Anm. 103 statt »Aulers«: Anders.  
 S. 77 Anm. 126 Z. 2 v. o. statt »p. 540«: p. 541.  
 S. 78 Zeile 21 v. o. statt »Abs. VI«: Abs. II.  
 S. 85 Anm. 136 statt »Faveto«: Favero.  
 S. 92 Anm. 13 Z. 1 v. o. »Dtsch.-franz. Sch.G. Renand c. Reich, Rec. II, 551« ist zu streichen.  
 S. 94 Anm. 16 Z. 2 v. o. statt »11. Dez. 1921«: 10. Dez. 1921.  
 S. 96 Anm. 21 Z. 2 v. u. statt »30. April«: 8. April.  
 S. 103 Anm. 38 Z. 6 v. o. statt »Ostrecht«: Clunet.  
 S. 103 Anm. 41 Z. 2 v. o. statt »Zeitschrift für Völkerrecht«: Zeitschrift für Ostrecht  
 S. 104 Zeile 10 v. o. statt »freidlichen«: friedlichen.  
 S. 105 Zeile 5 v. o. »mème« hinter »personne« ist zu streichen.  
 S. 108 Anm. 50 Z. 7 u. 8 v. o. »Dtsch.-frz. Sch. G. Renand c. Reich, Rec. II, 551« ist zu streichen.  
 S. 125 Zeile 7 v. u. statt »1917«: 1907.  
 S. 128 Zeile 10 v. o. statt »7. Juli«: 9. Juli.  
 S. 128 Zeile 7 v. u. statt »24. November«: 14. November.  
 S. 128 Anm. 25 statt »Bd. I«: Bd. II.  
 S. 172 Zeile 19 v. o. statt »7. 9. 1924«: 27. 9. 1924.  
 S. 176 Anm. 20a Z. 2 v. o. statt »13. Juni 1930«: 30. Juni 1930.  
 S. 211 Zeile 20 v. o. statt »iltainenische«: italienische.  
 S. 224 Zeile 7 v. u. statt »die Kirchen«: der Kirchen.  
 S. 235 Anm. 22 Z. 2 v. o. statt »RGBI«: BGBl.  
 S. 238 Zeile 2 v. u. statt »Bundeskanzler«: Bundespräsidenten.  
 S. 243 Anm. 42 Z. 7 v. o. statt »9. Juni«: 9. Juli.  
 S. 249 Zeile 15 u. 19 statt »VGH«: VerfGH.  
 S. 290 Anm. 72 statt »1892«: 1872.  
 S. 335 Zeile 13 v. u. statt »Rights«: Right.  
 S. 341 Anm. 14 Z. 2 v. o. statt »1674«: 1678.  
 S. 348 Zeile 2 v. u. statt »1919«: 1929.  
 S. 405 Zeile 1 v. u. statt »25.«: 12.  
 S. 414 Zeile 16 v. u. statt »36«: 39.  
 S. 429 Zeile 11 v. o. statt »Befreiung«: Sachlage.  
 S. 500 Zeile 23 v. u. statt »515«: 489.  
 S. 502 Zeile 16 v. o. hinter »Madoera« ist einzufügen: »begonnen«.  
 S. 506 Zeile 4 v. o. statt »1865«: 1864.  
 S. 528 Anm. 15 Z. 2 v. o. statt »Gesetzetexte«: Gesetzestexten.  
 S. 533 Zeile 1 v. o. statt »1889«: 1892.  
 S. 543 Anm. Z. 10 v. o. statt »1927«: 1921.  
 S. 543 Anm. Z. 15 v. o. statt »1912«: 1921.  
 S. 545 Anm. 33 Z. 5 v. o. statt »315«: 130; statt »129«: 123.

