

Die Möglichkeit der Zwangsvollstreckung im Völkerrecht

Autor(en): **Burckhardt, Walther**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur**

Band (Jahr): **6 (1926-1927)**

Heft 1

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-156094>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Möglichkeit der Zwangsvollstreckung im Völkerrecht.

Von **Walther Burckhardt**, Bern.

Die Frage, wie unter Staaten die völkerrechtlichen Pflichten erzwungen werden könnten, hat die Rechtsphilosophie beschäftigt, lange bevor der Völkerbund entstanden ist. Aber die Gründung des Völkerbundes hat ihr eine erhöhte Bedeutung gegeben. Der geistige Urheber des Paktes, Präsident Wilson, hatte ja in seiner Rede vom 4. Juli am Grabmal Washingtons, als eines der Kriegsziele bezeichnet: „die Aufrichtung einer Friedensorganisation, welche die Gewißheit verschafft, daß die vereinigte Macht der freien Nationen jede Rechtsvergewaltigung verhindern . . . wird.“ Der Pakt hat demgemäß in seinem 18. Artikel ein Zwangsvollstreckungsverfahren umrissen und es im Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 genauer ausgeführt. In der Tat: das Völkerrecht scheint nicht gesichert und die Völkerrechtsgemeinschaft nicht vollständig ausgerüstet, wenn nicht dafür gesorgt ist, daß die einmal übernommenen oder anerkannten Pflichten auch erfüllt werden. Wie kann man aber eine internationale Organisation schaffen, die, wenn nötig, die Forderungen des Rechtes mit Gewalt erzwingt oder dem Rechtsverlezer wenigstens eine der Schwere seines Vergehens entsprechende Strafe auferlegt?

Man betrachtet gewöhnlich die damit gestellte Aufgabe als ein Problem der Rechtstechnik. Der Mechanismus der internationalen Zwangsvollstreckung, sagt man etwa, sei allerdings bis jetzt noch nicht gefunden worden; aber auch manche Einrichtung des Landesrechts, z. B. das Grundbuch oder der Wechsel, seien nicht von einem Tag auf den anderen geschaffen worden; sie seien im Laufe vieljähriger Versuche und Anpassungen zu dem geworden, was sie jetzt sind. So werde sich auch die gesuchte Zwangsorganisation unter Staaten ausbilden, in deren Anfangsstadium wir uns noch befinden. Es gelte nur, die zweckmäßige Ordnung dafür zu finden. Im Gegensatz zu dieser Auffassung möchte ich die Frage aufwerfen, ob dieses Ziel überhaupt erreicht werden kann und ob die Schwierigkeiten, denen man bis jetzt begegnet ist, nicht dem Gegenstand, nämlich dem Völkerrecht, selbst anhaften. Das soll keine politische, sondern eine rechtliche Erörterung sein, weil wir uns nicht fragen, welche Aussichten auf Verwirklichung eine Zwangsorganisation heute, unter den gegebenen politischen Umständen, haben mag, sondern ob eine solche Organisation angesichts der Eigenart des Völkerrechts überhaupt möglich ist.

Der Schweizer wird sich vielleicht erinnern, daß schon der Dreiländerbund eine Art Zwangsorganisation vorsah: wenn zwischen zwei der Verbündeten Krieg oder „Mishelli“ entstand, und ein Teil nicht die Hand zur friedlichen Schlichtung bieten wollte, so sollte der dritte im Bunde dem anderen „beholfen sin uf iens schaden, der da ungehorsam ist“; der widerspenstige Bundesgenosse sollte gezwungen werden, Recht zu nehmen. Also drei Staaten haben bereits im Jahre 1291 etwas der-

artiges vereinbart; sollte nicht die Gesamtheit der Staaten heute etwas ähnliches und Besseres zustande bringen? Dadurch nämlich, daß sich die im Streite unbeteiligten Staaten verpflichteten, demjenigen beizustehen, der das Recht (d. h. das gerichtliche Verfahren) anruft oder die Erfüllung eines bereits ergangenen gerichtlichen Urteils verlangt. Eine solche Verpflichtung hatte das Genfer Protokoll stipuliert; allerdings nur um einen unberechtigten Angriff abzuweisen und nicht um jeden Staat zu verpflichten, vor einer gerichtlichen Instanz Recht zu nehmen und das ergangene Urteil zu vollziehen; der Staat, der sich dessen weigerte, ohne zu den Waffen zu greifen (weil er vielleicht im Besitze des streitigen Gegenstandes war) setzte sich keiner „Sanktion“ aus. Aber, an sich, könnte ja dieses Sanktionsystem auf die Gerichtspflicht und die Ausführung der gerichtlichen Urteile ausgedehnt werden, wie es die alten Eidgenossen unter sich verabredet hatten. Das wäre die natürliche Ergänzung der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit. Man wäre dann zugleich der schwierigen Unterscheidung enthoben, was Angriff und was bloße Verteidigung sei.

Aber wie man auch das Institut ausgestalte, die Zwangsorganisation wird stets auf bestimmte Hindernisse stoßen. Die einen liegen in der Ausführung des Gedankens, sind also zufälliger Art; die anderen liegen im Gedanken selbst, und sind grundsätzlicher Art.

Zu den ersten Schwierigkeiten gehört die Verständigung der im betreffenden Falle unbeteiligten Staaten über einen Plan der Zwangsvollstreckung gegen den Rechtsbrecher. Die Einhelligkeit ist schwer erreichbar und auch eine Mehrheit wird sich nicht immer finden lassen. Eine andere Schwierigkeit besteht darin, daß alle oder die Mehrheit dieser Staaten, die am Streite nicht als Parteien beteiligt sind, doch am Ausgang irgendwie interessiert sein können, so daß man nicht darauf rechnen kann, daß sie sich auch für die Durchsetzung des Rechts mit eigener Macht und eigener Gefahr einsetzen werden. Das sind allerdings Hindernisse, die sich auch der nationalen Justiz in den Weg stellen können. Möglich ist es auch hier, daß die Richter eines Kollegiums sich nicht auf das Dispositiv oder auf die Begründung des Urteils einigen können; möglich ist es ebenfalls, daß alle Richter befangen sind, und daß es auch alle Stellvertreter und sogar alle Landsleute seien; weshalb die Bundesverfassung gewisse politische Händel den kantonalen Gerichten (und Geschworenen) aus der Hand genommen hat, um sie der eidgenössischen Gerichtsbarkeit zu übertragen. Auch nationale Richter können schließlich pflichtvergessen sein. Gewiß! Aber im landesrechtlichen Vollstreckungsverfahren spielen diese Möglichkeiten keine große Rolle, u. a. deshalb, weil dieses Verfahren bis ins Einzelne geregelt ist und dem Ermessen der Vollstreckungsorgane wenig Raum läßt. Die internationale Vollstreckung gegen einen Staat wird aber immer eine schwierige und umständliche Operation sein, die sich nicht zum voraus genau vorschreiben läßt (worauf z. B. Mitran, *The problem of international sanction*, 1925, S. 54, aufmerksam macht), so daß sich das Verfahren, wie die Betreibung auf Grund eines vollstreckbaren Urteils,

sozusagen automatisch abzuwickeln hätte. Dieser Nachteil wird sich um so stärker fühlbar machen, als die internationalen „Vollstreckungsbehörden“ aus Vertretern der Staaten zusammengesetzt sind, die durch diese Staaten ernannt werden und von ihnen bindende Instruktionen erhalten. Im Völkerbundsrat z. B. wären die Vertreter der Staaten an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden. „Die Mitglieder des Rates, sagte Léon Bourgeois, sind nur die Abgeordneten ihrer Regierungen und diese, auch wenn sie alle von gleich gutem Willen beseelt sind, fühlen sich fortwährend durch tausend Hindernisse der Tagespolitik, und durch die Folgen der unbedeutendsten Zwischenfälle gehemmt.“

Allein diese Schwierigkeiten der Ausführung sind doch mehr zufälliger als grundsätzlicher Art: sie können eintreten; aber sie treten nicht notwendig ein. Grundsätzlicher Art, weil dem Gedanken selbst anhaftend, sind aber folgende:

Die staatlichen Richter und Beamten sind ja auch fehlerbare Menschen; aber sie sind rechtlich nur dem Gesetz unterstellt und sollen keine andere Stimme hören als die des Rechtes, weder die Stimme ihrer eigenen noch die fremder Interessen. Einem internationalen Vollstreckungsamte kann man aber diese rechtliche Unabhängigkeit nicht einräumen, ohne die Voraussetzung des Völkerrechtes selbst aufzuheben: die Selbständigkeit der Staaten, d. h. die staatliche Eigenschaft der Staaten. Das soll mit einigen Worten begründet werden.

Damit die Vollstreckung der völkerrechtlichen Pflichten der Staaten sichergestellt sei, muß die damit betraute internationale Behörde sowohl in der Ausübung ihrer Befugnisse, wie in ihrem Bestande unabhängig vom Willen der Staaten sein.

Zunächst in der Ausübung ihres Amtes. Die Unabhängigkeit der Vollzugsgewalt bedeutet hier weit mehr, als die der Gerichtsbarkeit; denn ein Gericht erklärt nur was rechtens ist; die Vollstreckungsbehörde dagegen verwirklicht das Recht, d. h. übt Gewalt und zwar hier gegen Staaten.

Um es unabhängig tun zu können, muß sie zunächst selbst darüber entscheiden können, wann, wo und wie Gewalt anzuwenden ist; begreiflicherweise, eine folgenschwere und verantwortungsvolle Entscheidung. Und damit die einmal beschlossene Vollstreckung wirksam sei, darf sie nicht durch Gewaltmaßregeln der Staaten durchkreuzt werden; wenn einmal die internationale Behörde die Sache an die Hand genommen hat, darf nicht daneben ein Staat auf eigene Faust und nach eigenem Ermessen militärische oder wirtschaftliche Zwangsmaßregeln ergreifen, etwa weil er glaubt, seine Angehörigen oder seine eigene Sicherheit schützen zu müssen: sondern die internationale Behörde muß ausschließlich zuständig sein; sonst entsteht Unordnung. Wenn also z. B. im Balkan Komitadschis die Grenze eines Landes bedrohen, so hätte das internationale Amt, etwa der Völkerbundsrat, zunächst zu entscheiden, ob es intervenieren wolle, um die internationale Rechtsordnung zu wahren, oder ob die Angelegenheit keinen internationalen Charakter habe. Der bedrohte Staat selbst könnte nur zu Schutzmaßregeln greifen,

falls das internationale Amt nicht intervenierte; gleich wie die Kantone die öffentliche Ordnung nur wahren können, wenn der Bund die Sache nicht in die Hand nimmt. Und wenn sich das internationale Amt zur Intervention entschließen sollte, müßten sich die (beteiligten) Staaten jeder Einmischung enthalten. Das Amt hätte dann zu entscheiden, mit welchen Mitteln es die zwischenstaatliche Ordnung wiederherstellen wolle. Wenn also in Ägypten oder in China Unruhen ausbrächen, hätte vorerst jenes Amt zu entscheiden, ob der Konflikt internationalen Charakter habe und ob internationale Zwangsmaßnahmen am Platze seien; und erst wenn das Amt dies nicht wollte, könnte Großbritannien etwa Kairo besetzen oder Kriegsschiffe nach China zum Schutze seiner Angehörigen schicken. Mit anderen Worten Großbritannien könnte grundsätzlich nur mehr diejenigen Gewaltmaßregeln treffen, die das internationale Amt ihm gestatten würde. Denn entweder steht die oberste Entscheidung darüber den Staaten zu; dann ist das Amt von ihren Entschlüssen abhängig; oder das Amt entscheidet zuvörderst; dann sind die Staaten von ihm abhängig. Entweder oder. Beide können nicht selbständig und unabhängig voneinander vorgehen.

Das internationale Vollstreckungsamt müßte aber auch, um unabhängig von den Staaten zu sein, über eigene Zwangsmittel verfügen; es müßte seine eigene Armee, seine Flotte, seine Luftgeschwader haben; m. a. W. es müßte nicht darauf angewiesen sein, von den Staaten solche Machtmittel zu erbeten, auf die Gefahr hin, sie sich verweigert zu sehen. Das Entscheidende ist nicht, ob dem Völkerbund die ganze Heeresverwaltung übertragen würde, sondern ob der Völkerbund den Staaten die Unterhaltung bestimmter Machtmittel vorschreiben (auch demjenigen, der abrüsten möchte!) und über diese Machtmittel verfügen könne, ohne Prüfungsrecht der Staaten; damit die Staaten nicht, wie gelegentlich die Kantone unter dem Bundesvertrag von 1815, sich weigern können, ihr Kontingent zur Verfügung zu stellen, weil sie die geplante Intervention nicht für berechtigt oder angemessen halten. Wenn die eidgenössische Behörde eigene Machtmittel haben soll, müssen die Kantone verpflichtet sein, die Befehle ohne weitere Prüfung auszuführen. Dieses Prüfungsrecht hatten die Kantone grundsätzlich noch unter der völkerrechtlichen Verbindung des Bundesvertrages, aber sie haben es seit der staatsrechtlichen Verbindung unter der Verfassung von 1848 und 1874 nicht mehr. Und wenn der Völkerbund eine selbständige Vollstreckungsinstanz sein soll, die verantwortlich ist für die Durchsetzung des Völkerrechts, so muß er den Staaten bindende Befehle über die Verwendung der nationalen Truppen geben können. Die Staaten, ähnlich wie heute die Kantone, können dann nur noch über „ihre“ Truppen verfügen, sofern der Völkerbund nicht darüber verfügt.

Es ergibt sich auch hier, was wir schon oben wahrgenommen haben: zwei Instanzen können nicht mit gleicher Selbständigkeit über die Zwangsgewalt verfügen, weder im Bereiche eines Bundesstaates noch im Bereiche des Völkerbundes. Entweder verfügen die nationalen Regierungen darüber, dann steht dem Völkerbund keine selbständige Voll-

ziehungsgewalt zu und er kann für die Erzwingung des Völkerrechts nicht einstehen; oder er verfügt selbst darüber, dann entscheiden die nationalen Regierungen nicht mehr darüber, wo die Gewalt einzusetzen ist. Teilen kann man diese Entscheidungsbefugnis nicht. Denn Teilung wäre Widerspruch und Anarchie.

Auch im Bestande, sagten wir, muß die internationale Vollziehungsbehörde von den Staaten unabhängig sein. Es ist klar, daß die ausgedehntesten Befugnisse dem Völkerbund nichts nützen, wenn sie ihm jederzeit wieder entzogen werden können. Um also vom Willen der Staaten unabhängig zu sein und sichern Bestand zu haben, muß die internationale Instanz auf festerem Grund stehen als auf einer bloßen Vollmacht der Staaten. Kein Staat würde sich der gegen ihn beschlossenen Exekution unterziehen wollen, wenn er nicht die Gewißheit hätte, daß, wenn er selbst das Opfer eines Rechtsbruches sein sollte, die Zwangsorganisation noch vorhanden ist und auch zu seinen Gunsten tätig werden wird.

Kann die erforderliche feste Grundlage durch Vertrag geschaffen werden? Die Staaten, welche die Völkerrechtsgemeinschaft ausmachen, haben kein anderes Mittel, internationale Einrichtungen zu schaffen, als den Vertrag. Der Vertrag genügt aber zur Schaffung einer von ihnen selbst rechtlich unabhängigen Instanz nicht. Aus zwei Gründen:

1. weil letztinstanzlich jeder Staat selbst darüber entscheidet, ob der Vertrag, den er geschlossen hat, besteht und was er bedeutet. Nicht etwa, daß der Staat sich von den vertraglich übernommenen Verpflichtungen willkürlich befreien könnte; aber über die Frage, ob der Vertrag noch zu recht bestehe und zu was er verpflichte, entscheidet letztinstanzlich immer der einzelne Staat. Die Kontrahenten können allerdings für den Fall der Meinungsverschiedenheit ein Schiedsgericht entscheiden lassen, und sie können ihm sowohl die Entscheidung über das Bestehen des Vertrages wie über seine Tragweite übertragen. Aber diese Verpflichtung, vor dem Schiedsgericht Recht zu nehmen, wird wieder auf einem Vertrag beruhen, dessen Gültigkeit und Tragweite auch wieder bestritten werden können. Und wenn man, um diese Vorfrage zu entscheiden, ein anderes Schiedsgericht (oder dasselbe wie vorhin) einsetzt, so beruht diese letzte Entscheidungskompetenz nicht weniger auf einem Vertrag, dessen Verbindlichkeit anerkannt sein muß, wenn die Kompetenz anerkannt sein soll. Wenn z. B. in einem Streit zwischen Großbritannien und Irland das letztere den Völkerbundsrat anruft und Großbritannien dem Rat die Kompetenz bestreitet, weil dieser Streit kein internationaler Streit sei, wer entscheidet wohl darüber, ob hier der Pakt anwendbar ist oder nicht: das Britische Reich oder der Völkerbund? Wer legt dann diesen Vertrag, auf welchen sich die Kompetenz des Völkerbundes stützt, letztlich aus: die Vertragspartei oder die durch den Vertrag eingesetzte Behörde? Offenbar die Vertragspartei, der Staat, wie es Großbritannien dem Völkerbund auch schon zu verstehen gegeben hat;

2. weil ein Vertrag jedenfalls immer durch diejenigen, die ihn geschlossen haben, gemeinjam aufgehoben werden kann, auch wenn sie

ihn nicht einseitig kündigen könnten. Ob sich ein Staat ohne Kündigungsrecht auf ewige Zeiten binden kann, wie die dreizehn alten Orte es getan haben, wollen wir hier nicht untersuchen. Aber auch dann bestünde die Möglichkeit, daß alle Vertragsstaaten das Vertragsverhältnis im gemeinsamen Einverständnis wieder auflösten; das bleibt ihnen immer unverwehrt. „Nun,“ wird man jagen, „wenn alle einverstanden sind, geschieht niemand unrecht.“ Gewiß! Aber mit der internationalen Garantie des Rechts wäre es aus, und eine solche politische Lage kann sich leicht einstellen; z. B. wenn die meisten oder mächtigsten Staaten nur noch widerwillig mitmachen oder Obstruktion treiben.

Wenn sich die Staaten auch dieses Befugnis, den Bund im gemeinsamen Einverständnis wieder aufzulösen, begeben wollten, müßten sie mehr als einen Vertrag schließen; sie müßten sich einer gemeinsamen Verfassung unterwerfen, wie es die schweizerischen Kantone 1848 getan haben; die Verfassung können die zu Gliedstaaten gewordenen früheren souveränen Staaten auch alle miteinander nicht mehr aufheben. Aber souveräne Staaten sind sie eben nicht mehr; sie sind nur noch Bestandteile eines Gesamtstaates. Dann wäre das Recht zwar endgültig sichergestellt, durch eine selbständige Zwangsorganisation (sofern dieser Organisation auch Folge geleistet wird, was wir immer voraussetzen); aber diese Zwangsorganisation wäre der Staat selbst geworden und er hätte die bisherigen Staaten, seine Schützlinge, verschlungen; es gäbe deshalb auch kein internationales Recht mehr zu vollziehen.

Auch abgesehen von diesen theoretischen Erörterungen ist es ja klar, daß, wenn eine „internationale“ Instanz unwiderruflich mit dem Befugnis ausgerüstet wird, in voller Selbständigkeit zu entscheiden, was rechtens ist und zwangsweise zu verwirklichen, was als Recht erkannt worden ist, sie eo ipso eine den Staaten überlegene Instanz ist und die Staaten in eine untergeordnete, abhängige Stellung geraten. „Wir hätten dann,“ wird man etwa sagen, „einen Überstaat, d. h. einen Staat, dessen Bürger wiederum Staaten, die heutigen Staaten wären. Ein Gebilde, das man sich graphisch durch einen Kreis verdeutlichen könnte, der kleinere Kreise umfaßt. Ob das zur Zeit wünschenswert, politisch möglich ist, mag bezweifelt werden; aber warum sollte es rechtlich nicht möglich sein?“ Auf dem Papier, antworten wir, ist die Zeichnung wohl möglich; aber das staatliche Gebäude hält vor folgerichtigem Denken nicht stand. Im Aufstieg der menschlichen Gemeinschaften, von der Familie bis zur Menschheit, kann sich nämlich der „Staat“ nur einmal, auf einer Stufe, finden; auf derjenigen, der die endgültige Befugnis zusteht, darüber zu entscheiden, was rechtens sein soll, und dieses Recht durchzusetzen (was beides notwendig zusammengehört). Wo diese Befugnis ist, da ist der Staat. Sie kann auf der allgemeinsten, der Menschheits-Stufe sein, wenn eine für die ganze Menschheit zuständige Instanz darüber in einer für alle Menschen verbindlichen Weise entscheidet; wie jetzt, in der kleinen Welt der Schweiz, die eidgenössische Behörde letztinstanzlich entscheidet, was in der Schweiz rechtens sein soll (nicht die Kantone), und zwar verbindlich für alle Schweizer. Aber dann

ist diese oberste Instanz die staatliche und die ganze Erde bildet nur noch einen Staat, dem die nationalen Gemeinschaften als autonome, aber nicht mehr souveräne Körperschaften untergeordnet sind; denn nicht mehr sie selbst entscheiden mehr über den Umfang ihrer Kompetenzen, sondern die übernationale Instanz. Das für die „Staaten“ geltende Recht ist denn kein Völkerrecht mehr, sondern Verfassungsrecht; das Verfassungsrecht eines sehr losen Bundesstaates vielleicht; aber nicht das zwischenstaatliche Recht der Völkerrechtsgemeinschaft. Denn beide, die nationale Körperschaft und die Weltkörperschaft, können nicht nebeneinander die letztinstanzliche Befugnis haben, die wir als die staatliche bezeichnet haben. Das ist wahr für die Entscheidung über die Grundsätze des Rechts und ihre Anwendung; es ist aber noch viel deutlicher für die Ausübung der Zwangsgewalt; die Zwangsgewalt muß notwendig auf jedem Gebiet, sei es das nationale oder die ganze Erde, in einer Hand, in der Hand einer Organisation sein. Wir wollen nicht sagen, ein ganzer Weltbundesstaat sei schon jetzt politisch möglich und erstrebenswert; wir sagen nur, es sei das einzige Mittel, eine universelle, für alle verbindliche Zwangsorganisation zu schaffen.

Gegenwärtig steht diese Befugnis, über das Recht zu entscheiden und über die Gewalt zu verfügen, bei den einzelnen Staaten (und keiner ist gewillt, darauf zu verzichten); sie entscheiden letztinstanzlich nicht nur darüber, was im Staate rechtens sein soll, sondern auch, was als Völkerrecht anerkannt und befolgt werden soll. Wir wollen damit, wir wiederholen es, keineswegs sagen, sie seien durch das Völkerrecht nicht gebunden und könnten etwa entscheiden, wie sie wollen; sie stünden also über dem Völkerrecht, wie einige Positivisten es haben wollen. Nein! Das Völkerrecht, wenn es einen Sinn haben soll, steht über den Staaten; aber die Anwendung dieses Rechtes (und damit auch seine nähere Bestimmung) kann nicht einer von den Staaten unabhängigen Organisation übertragen werden, ohne daß die Staaten aufhören, das zu sein, was sie sind, und ohne daß das zwischenstaatliche Recht, das Völkerrecht, selbst verschwindet. Das Völkerrecht ist seinem Wesen nach ein Recht, das durch diejenigen angewendet wird, die es binden will, die Staaten. Ja, selbst die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts können nicht durch eine überstaatliche Instanz bestimmt werden, sondern wiederum nur durch die Staaten selbst. Niemand außer den Staaten selbst kann z. B. darüber entscheiden, ob nach Völkerrecht ein Staat mangels Vertrages verpflichtet sei, Ausländer aufzunehmen oder umgekehrt ihnen das Asyl zu verweigern; ob er seine Rohstoffe abgeben, einen internationalen Verkehrsweg bauen, Gesandte empfangen müsse u. a. m.

Das Völkerrecht ist ein Recht, das man im Grundsatz notwendig anerkennen muß, dessen Inhalt aber von niemand in allgemeinverbindlicher Weise festgestellt werden kann. Das ist sehr bedenklich für die internationalen Gerichte, die es anwenden sollen; aber es wäre noch viel bedenklicher, wenn zur Rechtsprechung die Zwangsvollstreckung hinzukommen sollte.

Was folgt aus all' dem Gesagten?

Nicht, daß alle Bestrebungen, das Recht, die Gerechtigkeit, unter den Staaten zu fördern, nutzlos sind; wohl aber:

1. daß man vom Völkerrecht nicht mehr erwarten darf, als es zu leisten vermag. Man muß die vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen; aber sich auch der unübersteigbaren Grenzen bewußt bleiben. In letzter Instanz entscheidet immer der einzelne souveräne Staat, was rechtens ist und wofür die Macht eingesetzt werden soll. Also ruht die internationale Rechtsordnung immer auf dem guten Willen und der Rechtllichkeit der Staaten. Diese dem Völkerrecht wesentliche Unvollkommenheit kann man nicht mit scharfsinnigen Vertragsbestimmungen überwinden, wie es das Genfer Protokoll wollte. Man verspricht sonst etwas, das man nicht halten kann. Es ist weit besser, wenige einfache Bestimmungen aufzustellen, die mit aufrichtigem gutem Willen leicht angewendet werden können, als ein ganzes juristisches Räderwerk, das unfehlbar und gewissermaßen automatisch der Böswilligkeit und Gewalttätigkeit alle Wege versperren soll. Das kann nicht gelingen, weil man die Staaten nicht zwingen kann, sich selbst an ihren Missetaten zu hindern;

2. daß man nicht zu sehr auf die Gewalt bauen darf, um die internationalen Verpflichtungen zu erzwingen. Wer gegen alle Rechtsverletzungen die Zwangsvollstreckung fordert, fordert gerade das, was das Völkerrecht am wenigsten leisten kann: den organisierten Rechtszwang. Die Verfügung über die Macht wird notwendig bei den Staaten bleiben, solange sie Staaten sind. Und da man ihnen diese Prärogative staatlicher Hoheit nicht nehmen kann, soll man nicht immer dem internationalen Zwangsapparat rufen, sondern das pflegen und fördern, was allein helfen kann, der freie gute Wille, von dem schließlich alles abhängt. Das mag den Logiker unbefriedigt lassen; aber es ist ehrlicher und fruchtbarer. Das Völkerrecht ist eben widerspruchsvoll.

Was ist fruchtbarer gewesen: der so scharfsinnig ausgedachte Zwangsapparat des Genfer Protokolles oder die Verständigung in Locarno? Allerdings sind auch hier Zwangsmittel und Sanktionen vorgesehen; aber kein überstaatlicher Apparat, der kraft höherer Gewalt beansprucht, die Staaten zu zwingen.

Weil es unmöglich ist, einen solchen Apparat zu konstruieren, wird auch der Sanktionenartikel des Paktes unausgeführt bleiben. Wir brauchen uns den Kopf nicht zu zerbrechen, ob wir, im Krieg des Völkerbundes gegen den Rechtsbrecher, als Mitverbündete konzentriert oder zerstreut aufmarschieren wollen. Denn nie wird eine über den Mitgliedern stehende Autorität die Macht erhalten, von sich aus Gewalt anzuwenden und über die nötigen Streitkräfte zu verfügen. Die Staaten werden immer auf ihre eigenen Kräfte angewiesen sein und sich die Entscheidung selbst vorbehalten; d. h. sie werden (wie bisher) nur gemeinschaftlich handeln, sofern und so weit sie sich über eine gemeinschaftliche Verwendung ihrer individuellen Kräfte verständigen können. Und deshalb hat der Völkerbund kein großes Opfer gebracht (ob unseres nicht zu groß war, bleibe dahingestellt), indem er auf unsere militärische

Mitwirkung verzichtete; und umgekehrt wird der Völkerbund mit seinen unpraktischen militärischen oder wirtschaftlichen „Sanktionen“ unsere Neutralität nicht stark beeinträchtigen.

Umso mehr Veranlassung haben wir, an unserer grundsätzlichen Neutralität festzuhalten.

„Rußland von Heute“

seine Verfassung — seine Wirtschaft — sein Recht.

Von Theo Klenert, Basel.

Dem „Vielen“ und „Wenigen“, was aus Rußland in die Außenwelt gelangt, dem noch „Mehreren“, was über dieses Land mit politischen, ökonomischen, propagandistischen Absichten und Rücksichten gesagt und geschrieben wird, mag hier einmal eine rein sachliche, aus authentischen Quellen schöpfende Betrachtung gegenübergestellt werden.

Aufbau und Verfassung.

Die Union der sozialistischen Sowietrepubliken — die U. S. S. R. —, wie sie im Dezember 1922 nach Beschluß des 10. allrussischen Rätekongresses begründet wurde, ist nach dem Wortlaut der entsprechenden Deklaration „die freie Vereinigung der ihr zugehörigen einzelnen Republiken“ und ist gedacht als Kern der Weltunion sämtlicher noch entstehender sovietistischer Staaten.

Schon hier also bewußte Ablehnung der in allen Verfassungstatuten sich findenden Begriffe des festumrissenen Staatsgebiets und des geschlossenen Staatsvolkes. Das muß deshalb hervorgehoben und betont werden, um spätere Hinweise oder Wiederholungen zu sparen: Es ist der Ausdruck des Grenzenlosen, des Fließenden, des Unfertigen; die Formulierung der Idee des Wachsens und der Propaganda für die Weltrevolution; ist die einzige Möglichkeit, um den erwarteten, das heißt erhofften Veränderungen zum Voraus gerecht zu werden.

Tatsächlich besteht Rußland heute aus der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowietrepublik, der R. S. F. S. R., aus der Ukrainischen Sozialistischen Sowietrepublik, der U. S. S. R., aus der Weißrussischen Sozialistischen Sowietrepublik, der B. S. S. R., und aus der Transkaukasischen Sozialistischen Föderativen Sowietrepublik, der Z. S. F. S. R., welche ihrerseits wieder aus den Republiken Aserbeidschan mit Baku, Armenien mit Eriwan und Grusien mit Tiflis zusammengesetzt ist. Im Rahmen dieser Darstellung erübrigt es sich, auf die weitere Einteilung einzugehen, es mag aber darauf hingewiesen werden, in welcher politisch-kluger Weise die Neu-Russen auf die schwierigen Nationalitätenfragen Rücksicht genommen haben, die von der Zarenregierung — zum eigenen Schaden — einfach ignoriert wurden; die Einteilung in autonome Republiken, autonome Gebiete und Arbeitskommunen, wie z. B. die der