

DIE SOZIOLOGISCHEN GRUNDLAGEN DES VOLKERRECHTS¹

I. Das Problem der Internationalität.

Soweit wir das Leben der Völker zu überblicken vermögen, ist die Organisation, die wir trotz ihrer endlosen gesellschaftlichen und rechtlichen Wandlungen immer als Staat bezeichnen, der mächtigste Faktor alles sozialen Lebens. In der Tat ist alle Geschichte Staatengeschichte, womit allerdings nicht nur politische Geschichte gemeint ist. Alle Verhältnisse des menschlichen Zusammenlebens sind vom Staat unmittelbar oder mittelbar beeinflusst, wenn nicht geradezu bestimmt. Nicht nur in Zeiten, in denen ein einheitlich organisiertes Gemeinwesen, wie in den antiken Republiken, im Brennpunkt des gesellschaftlichen Lebens stand, sondern auch im Mittelalter, als es grossenteils an umfassenden, durchgreifenden staatlichen Organisationen fehlte, und als neben dem Staate eine diesen in manchen Beziehungen überragende Rivalin in der Kirche erstanden war, blieb doch die politische, staatliche Organisation im allgemeinen das ausschlaggebende Moment und der Kristallisationspunkt für die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung. Der Staat der Gegenwart mit seiner zwar formell gebundenen, inhaltlich aber schrankenlosen Gesetzgebungsgewalt, seinen nach dem «Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit» unaufhörlich sich mehrenden materiellen und geistigen Aufgaben und seiner hochausgebildeten Organisation verdient noch mehr als der absolute Staat des XVII. Jahrhunderts die Bezeichnung als Leviathan, als alles umfassendes und verschlingendes Wesen. Es ist des-

¹ Zuerst unter dem Titel «Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft» in Band IV des Jahrbuchs des öffentlichen Rechts 1910 (Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen. Ein unveränderter Neudruck erschien 1928 mit einer Vorbemerkung von Prof. Dr. H. Kraus, Professor der Rechte an der Universität Göttingen, im Verlag Dr. Walther Rothschild, Berlin-Grunewald (jetzt Verlag für Recht und Gesellschaft, Basel).

halb auch begreiflich, dass die Wissenschaften, die sich mit den sozialen Erscheinungen befassen, die Rechtswissenschaft und die Volkswirtschaftslehre, aber auch die Soziologie selbst ihr Interesse vor allem auf den Staat, auf die in ihm sich abspielenden rechtlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen gerichtet haben und darüber das, was neben und ausser dem Staate bzw. zwischen den Staaten vorgeht, in manchen Beziehungen vernachlässigten. Einzelne Gebiete, wie die äussere Staatengeschichte oder die auswärtige Handelspolitik, haben eingehende Darstellung gefunden, die systematische Erforschung der Gesamtheit der Beziehungen zwischen und neben den Staaten fehlt noch oder ist wenigstens erst in ihren Anfängen.¹ Aber gerade weil der Staat ein so gewaltiger Faktor des sozialen Lebens ist, erscheint es angezeigt, die Erscheinungen danach zu klassifizieren, ob sie sich im Staate, d. h. unter der unmittelbaren oder mittelbaren Einwirkung eines einzigen Staates, abwickeln bzw. ihre Wirkung nur auf einen Staat geltend machen, oder aber ob sie über einen Staat hinausreichen, somit unter dem direkten oder indirekten Einfluss mehrerer Staaten stehen bzw. durch Beeinflussung dieser Staaten deren Beziehungen untereinander mitbestimmen. Dabei ist selbstverständlich, dass nur soziale Erscheinungen in Betracht kommen, also solche, welche zum Staate, d. h. zu den Trägern der staatlichen Organisation oder der durch staatliche Organisation individualisierten Gesellschaft, in Beziehung gesetzt werden können. Demnach scheidet z. B. die Wissenschaft als Inbegriff von Methoden und Erkenntnissen aus, als gesellschaftliches Gebilde aber in der Gestalt wissenschaftlicher Anstalten usw. kann sie sehr wohl zu der Tat-

¹ Vgl. *Fried*, La science de l'Internationalisme, in *Annuaire de la vie internationale*, Brüssel 1908/09. — Ferner *Otlet*, L'organisation internationale et les Associations internationales (mit einigen Literaturangaben). Ebenda. — *Annales de l'Institut international de Sociologie*, 1909. — *Fried*, Das internationale Leben der Gegenwart, 1908. — Abgesehen von den einleitenden Abschnitten der allgemeinen Darstellungen des Völkerrechts, die sich aber mit den soziologischen Grundlagen des Völkerrechts in der Regel nicht näher befassen, findet sich das Problem des internationalen Lebens im ganzen erörtert in *Ratzenhofer*, Politik, Bd. III (1893), *Vaccaro*, Les bases sociologiques du droit et de l'Etat (franz. Übers.), 1898.

sache des Nebeneinanderseins mehrerer Staaten in ein aktives oder passives Verhältnis treten. Weiter ist im Auge zu behalten, dass die meisten sozialen Gebilde, welche von mehreren Staaten beeinflusst werden bzw. auf die Beziehungen der Staaten einwirken, vorwiegend innerstaatlich in Betracht kommen, daneben aber auch international relevant sind: so ist die Nationalität sowohl ein Faktor der nationalen wie der internationalen Politik. Endlich muss betont werden, dass eine Beeinflussung mehrerer Staaten nur insofern ein gegenüber innerstaatlichen Vorgängen eigenartiges Wesen besitzt, als dadurch die Beziehungen der beeinflussten Staaten zueinander bzw. dieser zu dem Staat, aus dem die Wirkung hervorgeht, betroffen werden. Die Gesamtheit aller sozialen Erscheinungen, welche unmittelbare Beziehungen der Staaten zueinander darstellen oder diese Beziehungen direkt oder indirekt beeinflussen oder von ihnen beeinflusst werden, bildet das Problem der *Internationalität*. International ist ein Verhältnis, wenn es Beziehungen zwischen Gesellschaftsgruppen, die durch verschiedene Staatsgewalten bestimmt sind, betrifft, und international im engeren, rechtlichen Sinne sind die Verhältnisse zwischen den Staaten selbst.² Die Bestrebungen, die internationalen Beziehungen zu vermehren und damit die Bedeutung der Internationalität im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu steigern, ist der Internationalismus.

Der Begriff «international» erheischt eine nähere Bestimmung. Da im Englischen, aus dem das Wort stammt, «nation» meist im Sinne des politisch geeinten Volkes, also des Staates gebraucht wird, bedeutet es ein Verhältnis zwischen Staaten³,

² In dem Ausdruck «internationales Privatrecht» ist der Begriff international nur im soziologischen, nicht im juristischen Sinne zu nehmen. Das internationale Recht unterscheidet sich vom nationalen, d. h. staatlichen durch die Verschiedenheit der Quelle. «Internationales Privatrecht, das nicht auf völkerrechtlicher Grundlage ruht, ist nur ‚international relevantes‘ Recht.»

³ Wenn hier und im weiteren von Staaten die Rede ist, so ist damit nicht auf den Staatsbegriff irgendeiner juristischen oder soziologischen Theorie Bezug genommen, sondern als Staat ist jedes wenigstens für einen Teil seines Wirkungsbereiches unbedingt selbständige Gemeinwesen zu betrachten. Sowohl die unentwickelten, sog.

nicht zwischen Nationen im Sinne ethnischer oder kultureller Einheiten.⁴ Das deutsche Wort «Nation» ist jedoch im letzteren Sinne zu verstehen. Ist auch die herrschende Terminologie nicht einwandfrei, so muss sie festgehalten werden, damit die auf diesem Gebiete herrschende Verworrenheit der Begriffe und Termini nicht noch vermehrt werde.

Das Problem der Internationalität zeigt die verschiedensten

vorstaatlichen Gebilde der Naturvölker ebenso wie die nicht-souveränen Glieder von Staatenverbindungen sind, vom Standpunkte des Internationalitätsproblems aus, Staaten. Aber nicht nur die Abgrenzung solcher Gebilde nach oben gegenüber den souveränen Staaten, sondern auch nach unten gegenüber «Staatsfragmenten», Ländern und Kolonien sowie blossen Kommunen ist in diesem Zusammenhang nach materiellen Gesichtspunkten, nicht nach formaljuristischen vorzunehmen. Wie sehr diese Begriffe flüchtig sind, zeigt am deutlichsten der mittelalterliche Staat mit seinen internen Bünden. Die Internationalität ist immer das Komplement der Nationalität, i. S. von Staatlichkeit. In dem Umfang, in dem der Staat die aktuellen Bedürfnisse der Gesellschaft nicht befriedigen will oder kann, treten internationale Formen an dessen Stelle.

Ein Beispiel dafür, dass auch in einem formellen Einheitsstaate internationale Bildungen möglich sind, wenn eine hinreichende Selbständigkeit einzelner öffentlicher Verwaltungen besteht, liefert das Britische Reich. Die weitgehende Autonomie der Selbstverwaltungskolonien, speziell in Australien, hat zu interkolonialen Verhältnissen geführt, die materiell von internationalen kaum zu unterscheiden sind, und die Selbständigkeit der Kolonien gegenüber dem Mutterland ist die Ursache, weshalb die «Imperial Conferences» diplomatischen Kongressen so äusserst ähnlich sind.

Einen anderen Beweis dafür, dass die Beziehungen zwischen unabhängigen Gebilden, auch wenn diese nicht Staaten sind, dem Völkerrecht ähnliche Formen hervorbringen, bildet der diplomatische Verkehr und die Vertragsschliessung zwischen den Regierungen und der Katholischen Kirche, die, als Gesamtorganisation, von den einzelnen Staaten unabhängig ist.

⁴ Dem von uns abgelehnten Begriff «international» i. S. gegenseitiger Beziehung zwischen Nationen als Kulturereinheiten entspricht der inhaltlich erweiterte, analog gebildete Begriff «inter-racial», der für den von der International Union of Ethical Societies auf 1910 geplanten Universal Races Congress geprägt wurde und speziell das Verhältnis zwischen den westlichen Rassen einerseits und den orientalischen und übrigen andererseits bezeichnet.

Formen und Beziehungen; vor allem ist es ein soziologisches, also in letzter Linie psychologisches Problem, aber es ist auch ein biologisches.⁵ Die staatliche Scheidung, Einengung und räumliche Fixierung der Menschen, der Expansionsdrang der Staaten, der dadurch bedingte Daseinskampf und der Krieg als fast ausschliessliche Form des unmittelbar physischen Kampfes auf höheren Kulturstufen sind, wenn auch nicht die wichtigsten, so doch jedenfalls sehr erhebliche Momente für die physische Entwicklung der Menschheit, für Zu- und Abnahme der Völker. Mannigfaltiger, unmittelbarer und leichter feststellbar sind die psychologischen Verhältnisse, d. h. diejenigen, in welchen der menschliche Wille als unmittelbar auslösende Ursache erscheint. Wirtschaftliche, politische, kulturelle Interessen internationaler Natur kommen hier in Betracht. Ihren Niederschlag finden sie zum Teil in der Sitte, zum Teil in Rechtsregeln, zum Teil in ethischen Normen; den Interessengemeinschaften entsprechen Organisationen, teils staatliche, teils freie private. Eine umfassende Darstellung des ganzen Gebietes fehlt und muss auch fehlen, solange die Teilgebiete selber systematischer Behandlung noch entbehren; nur das Völkerrecht ist einer solchen seit Grotius teilhaftig. Da die Völkerrechtswissenschaft aber im allgemeinen zwischen zwei Extremen, dem Naturrecht und dem Positivismus, hin und her schwankte, fand sie wenig Veranlassung, sich mit ihren soziologischen Grundlagen zu befassen; das internationale Recht ist viel zu sehr nur juristisch (allerdings oft wenig «juristisch») behandelt worden, während gerade dieses erst in den Anfängen seiner Entwicklung stehende, von den ihm zugrunde liegenden Verhältnissen besonders abhängige Recht eine soziologische Erforschung geradezu verlangt. Dass dies im allgemeinen unterblieben ist, hängt wohl auch damit zusammen, dass die Geschichte des Völkerrechts so sehr vernachlässigt worden ist⁶, wenigstens soweit es sich nicht um die letzten drei Jahrhunderte handelt. Altertum und Mittelalter wie auch die Naturvölker⁷ bieten

⁵ Vaccaro, 1. c. S. 127ff. — Steinmetz, Die Philosophie des Krieges, 1907.

⁶ Cybichowski, Das antike Völkerrecht, 1907. Vorwort u. S. 6ff.

⁷ Ratzel, Völkerkunde, 2. Aufl. 1894/95. Eine zusammenfassende Darstellung der Beziehungen zwischen den Naturvölkern fehlt noch.

eine Fülle international-rechtlicher Verhältnisse, die einer umfassenden Erforschung und Darstellung noch harren. Doch kommen hier das Völkerrecht selbst und seine Geschichte weniger in Betracht als die gesellschaftlichen Grundlagen dieses Rechts. Die politischen Grundlagen, d. h. die Staatenbeziehungen, diplomatische und kriegerische, sind allerdings und speziell für die neuere Zeit vielfach und ausführlich beschrieben worden⁸; aber die einzelnen geschichtlichen Ereignisse sind nicht das für die Völkerrechtsentwicklung Massgebende, sondern die wirtschaftlichen, kulturellen und kriegstechnischen Faktoren, von welchen sie bestimmt sind. Eingehende Behandlung hat die auswärtige Handelspolitik gefunden⁹, wenschon selten im Zusammenhang mit dem Völkerrecht. Das gleiche gilt, zwar in geringerem Masse, für den internationalen Kapitalienverkehr. Die gesamte internationale Wirtschaftspolitik, zu der auch Niederlassung, Reiseverkehr usw. gehören, ist indessen noch wenig zum Gegenstand einer systematischen Darstellung gemacht worden.¹⁰ Dass die internationalen Kulturprobleme eine zusammenfassende Beschreibung noch nicht gefunden haben, erklärt sich durch die Ausdehnung und innere Disparität des Stoffs. Anders verhält es sich mit den Organisationen des internationalen Lebens, welche häufiger, namentlich die staatlichen, zum Gegenstand wissenschaftlicher Forschung gemacht worden sind.¹¹ End-

⁸ Ausser den allgemeinen Geschichtswerken kommen für internationale Beziehungen in Betracht u. a. *Debidour*, Histoire diplomatique de l'Europe, 1891. — *Hill*, A history of Diplomacy in the International Development of Europe. Vol. I. 1905, vol. II. 1907 (noch unvollendet).

⁹ Statt vieler *Schmoller*, Grundriss der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre. 1.—6. Aufl. 1901/04, namentlich Bd. II, S. 558ff., mit reichen Literaturangaben.

¹⁰ *Kobatsch*, Internationale Wirtschaftspolitik, ein Versuch ihrer wissenschaftlichen Erklärung auf entwicklungsgeschichtlicher Grundlage, 1907.

Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Völkerrecht behandelt *Preuss*, Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens, 1891.

¹¹ Aus der neueren Literatur über diesen Gegenstand: *Reinsch*, International Unions and their Administration in American Journal of International Law vol. I (1907) 579ff. — *Baldwin*, The inter-

lich hat die Friedensbewegung eine fast unübersehbare, das Gebiet der Internationalität beschlagende Literatur hervorgebracht und hervorgerufen.¹² Dabei handelt es sich aber meistens — nicht immer — um propagandistische Schriften, mehr um eine Erörterung der Wünschbarkeit und Möglichkeit einer Neugestaltung des internationalen Lebens, als um eine streng wissenschaftliche Erörterung der Grundlagen der Staatengesellschaft und deren Entwicklungsmöglichkeiten. Immerhin scheint es, dass die Völkerrechtswissenschaft, aus Tendenz nach Positivität, diesen Bestrebungen für Weiterbildung des Völkerrechts, überhaupt der *lex ferenda* zu wenig Aufmerksamkeit schenkt¹³ und dann von den Tatsachen der positiven Rechtsbildung sich plötzlich überholt sieht.¹⁴

national Congresses and Conferences of the last Century as Forces working toward the Solidarity of the World. Ibid. vol. I 565ff. und 808ff. — Kaufmann, Die modernen nichtstaatlichen internationalen Verbände und Kongresse und das internationale Recht in Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht Bd. II 419ff. — Otlet, I. c. Die Aufsätze der drei letztgenannten Autoren sind deshalb schon beachtenswert, weil sie zu den bisher wenig zahlreichen Versuchen gehören, die Bedeutung internationaler, bloss gesellschaftlicher Elemente auf das Völkerrecht darzustellen. Der Ausdehnung des Begriffs des internationalen Rechts, wie Kaufmann i. c., namentlich S. 439 sie fordert, können wir nicht zustimmen, wenschon wir eine Wandlung im Wesen des internationalen Rechts nach jener Richtung für möglich halten (vgl. insbesondere unten Kap. VI).

¹² Eine treffliche Orientierung über die Friedensbewegung bietet Fried, Handbuch der Friedensbewegung, 1905. In entgegengesetztem Sinn v. Stengel, Weltstaat und Friedensproblem, 1909.

¹³ Vgl. Nippold, Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten (1907), namentlich §§ 3 und 4.

¹⁴ Nicht nur sind die z. T. angenommenen, z. T. allerdings schliesslich abgelehnten aber immerhin von massgebenden Mächten auf der II. Friedenskonferenz und der Londoner Seerechtskonferenz gestellten Anträge betreffend Seekriegsrecht und Neutralität z. T. weit über den Gedankenkreis der Völkerrechtswissenschaft hinausgegangen (z. B. extraterritoriale Neutralität und Prisengericht), auch die ausgesprochen juristischen Probleme der Schiedsgerichtsbarkeit (wie z. B. die materielle Rechtskraft der Schiedssprüche) hatten noch keine Behandlung erfahren, obwohl es sich hier nicht um willkürliche Neuerungen handelte, sondern um rechtliche Fragen, die bei

Nur eine Wissenschaft, die über das dermalen Gegebene hinausblickt, kann eine führende Stellung einnehmen, und sie wird, wenn sie sich des Gegensatzes von geltendem und anzustrebendem Recht bewusst bleibt, nicht der Subjektivität und Spekulation verfallen.

Der soziologische Begriff der Internationalität ist nicht etwa ein mehr oder weniger willkürlicher Sammelbegriff, sondern beruht, wie schon bemerkt wurde, auf einer materiellen Klassifikation der sozialen Erscheinungen, welche durch die überragende Stellung des Staates gerechtfertigt erscheint. Die wissenschaftliche und praktische Bedeutung einer Untersuchung der Internationalität ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen der Intensität des staatlichen Lebens einerseits und der Leichtigkeit und Notwendigkeit von über den Staat hinausreichenden Beziehungen andererseits, mit anderen Worten, aus dem Gegensatz zwischen dem Prinzip der staatlichen, territorialen Souveränität und der Tatsache, dass kein Staat eine volle wirtschaftliche und kulturelle «Souveränität», wahre Autarkie besitzt.¹⁵ Es kann wohl keine Frage sein, dass die Gegenwart trotz der teilweisen Verschärfung der Rassen-, Nationalitäts- und Wirtschaftsgegensätze den Gedanken des Internationalismus in höherem Masse zur Geltung bringt im politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Leben als irgendeine Zeit vorher, und dass, wenn man die rasche Zunahme all der amtlichen und privaten internationalen Unternehmungen, Kongresse, Konferenzen usw. ins Auge fasst, sehr wohl von einer über unsere Zeit hingehenden

allen Schiedssprüchen aufgeworfen werden können und, seit es eine Schiedspraxis gibt, hätten auf Grund von Erscheinungen des positiven Rechts diskutiert werden können.

¹⁵ Vgl. namentlich *Kaufmann*, 1. c. § 1. Auf den Fall der Katholischen Kirche ist schon hingewiesen worden (oben S. 52 Anm. 3). Denkbar ist es auch, dass, wenn die wirtschaftliche Entwicklung die weitere Ausbildung von Kartellen und Trusts, die eine internationale, faktisch monopolistische Stellung innehaben und denen die Gesetzgebung eines einzelnen Staates nicht wirksam entgegen treten kann, begünstigt, die Staaten auch diese tatsächlich selbständigen Gebilde in gewissen Beziehungen wie ihresgleichen behandeln werden.

«Flutwelle des Internationalismus»¹⁶ sprechen kann. Eine Untersuchung dieser Erscheinung dürfte deshalb nicht unzeitgemäss erscheinen. Die folgenden Ausführungen wollen nun in keinem Falle eine, auch nur skizzenhafte, Behandlung des gesamten Problems der Internationalität bieten; sie beschränken sich auf eine Teilerscheinung dieser, auf das Völkerrecht und dessen Grundlagen, und auch hier handelt es sich lediglich um einen tastenden Versuch, die Entwicklung und Entwicklungstendenzen des internationalen Rechts in einigen Hauptpunkten anzudeuten.

II. Soziologische und juristische Betrachtungsweise.

Jede Rechtsnorm oder wenigstens jeder Komplex von Rechtssätzen lässt sich juristisch und soziologisch betrachten. Die fundamentalen Rechtsgebilde, wie z. B. Familie, Eigentum, Staatsgewalt, Gemeinde, entsprechen allgemeinen sozialen Phänomenen, das juristische und das soziologische Element stehen in diesen Erscheinungen in beständiger Wechselwirkung und in unlöslicher gegenseitiger Verbindung. Es liegt aber im Wesen des Rechts, sich loszulösen von dem sozialen Stoff, d. h. den gesellschaftlichen Tatsachen und Verhältnissen, deren äussere Form und Ordnung es darstellt. Dieser Verselbständigungsprozess ist in der Hauptsache bedingt einerseits durch die mit steigender Zivilisation zunehmende Komplizierung der Lebensverhältnisse, welche eine volle und beständige Übereinstimmung zwischen Regel und Einzelfall immer weniger möglich macht, andererseits durch die Ausbildung gewillkürter, namentlich schriftlicher Rechtsetzung und durch berufsmässige Rechtsanwendung und Rechtsauslegung. Die Jurisprudenz als Technik ist der vollkommenste Ausdruck der Verselbständigung des Rechts. Die aus den sozialen Tatsachen herauswachsenden Rechtsinstitute kristallisieren in der juristischen Technik Rechtsbegriffe aus, von welchen durch reine Begriffsoperationen neue Rechtssätze als Konsequenzen abgeleitet werden, sei es — und zwar vor allem —

¹⁶ Eine vom Präsidenten Roosevelt gebrauchte Bezeichnung, zitiert in *Zorn*, in *Zeitschrift für Politik* Bd. II S. 321.

vom Richter und der juristischen Doktrin, sei es vom Gesetzgeber. Beim letztern allerdings ist das Motiv unabhängiger Rechtsbildung vorwiegend politische Zwecksetzung. Je grösser die Autorität der Gesetzgebung und Rechtsprechung ist, um so grösser ist auch die Selbständigkeit des Rechts den von ihm zu ordnenden sozialen Verhältnissen gegenüber. Gewiss, wenn die Selbständigkeit zur Verschiedenheit und schliesslich zur Gegensätzlichkeit wird, so wird meist ein Punkt der Spannung erreicht werden, bei dem der Bruch eintritt und das ganze, den tatsächlichen Verhältnissen oder dem sich geltend machenden, von mächtig gewordenen Gesellschaftsklassen getragenen Rechtsideal widersprechende Recht zusammenfällt. Aber immer, trotz aller Freiheit der Rechtsprechung und aller volkstümlichen Gesetzgebung, wird jede einigermassen entwickelte Rechtsordnung nur in allgemeinen Umrissen die Physiognomie ihres sozialen Substrates aufweisen, in manchen Punkten von diesem sogar abweichen, in manchen anderen, so den zahllosen technischen Einzelheiten, des Rechts diesem Substrat gegenüber indifferent sein.

Nicht jedes Rechtsgebiet weist diesen Dualismus von Recht und sozialem Rechtssubstrat in gleichem Masse auf; am stärksten das höchstausgebildete, das Privatrecht; ungleich weniger das Staatsrecht, weil hier ein sozialer Faktor, die Regierung bzw. die sie tragenden sozialen Gruppen, in der Lage sind, das Recht beständig im Sinne der zurzeit ausschlaggebenden Machtinteressen anzuwenden und zu gestalten. Das Privatrecht dagegen hat nicht wie das öffentliche Recht mit einem konstanten und so einflussreichen Rechtssubjekt, wie es die Verwaltung ist, zu tun; es findet auf die verschiedensten Subjekte Anwendung, und die Gerichte stehen den privatrechtlichen Streitigkeiten, welche sie beurteilen, viel neutraler gegenüber, als die Verwaltung ihren Verwaltungsaufgaben. Aber das sind nur graduelle Unterschiede, und es ist ganz unzutreffend, Staats- und Verwaltungsrecht nicht als Recht im gleichen Sinne wie das Privatrecht gelten zu lassen; im Rechtsstaate wenigstens vermag das öffentliche Recht eine bedeutende Selbständigkeit den politischen Machtzwecken gegenüber zu behaupten, ganz besonders, wo justizmässige Organe (Staatsgerichtshöfe, Verwaltungsgerichte) als Organe des Rechtsschutzes bestehen.

Wie verhält es sich nun mit dem Völkerrecht? Es kann wohl kaum fraglich sein, dass von allen Rechten dieses sich am engsten an seinen sozialen Unterbau anschliesst und anschliessen muss, weil hier die objektive Rechtsordnung unmittelbar auf dem Willen der Rechtssubjekte beruht, und weil es hier an Organen fehlt, welche in der Lage wären, unabhängig vom Willen einzelner Rechtssubjekte die objektive Rechtsordnung zu verwirklichen. Die Möglichkeit, die hier, wenigstens für starke Staaten, besteht, die objektive Rechtsordnung im Einzelfalle einfach beiseitezusetzen, hat viele dazu verleitet, dem Völkerrecht die Rechtsnatur gänzlich abzuspreehen. Während das Staats- und Verwaltungsrecht, trotz seiner Abhängigkeit von politischen Machtpositionen, immerhin unter dem konstanten, nach einem bestimmten Ziel orientierten Einfluss der präponderierenden Regierungsgewalt steht, entbehrt das zwischenstaatliche Recht eines solchen Regulators, und jedes konkrete Rechtsverhältnis scheint bedingt durch die Interessen und Machtverhältnisse der daran gerade beteiligten Staaten. Das Völkerrecht wäre unter diesem Gesichtspunkt dann nicht eine Rechtsordnung, welche der getreue Ausdruck der ihr zugrunde liegenden dauernden sozialen Machtverhältnisse und Interessen sein würde, sondern lediglich eine Summe von Konventionalregeln, die von jedem einzelnen Staat nach Massgabe seiner momentanen faktischen Bewegungsfreiheit respektiert oder verletzt werden.

Es wird weiter unten zu zeigen sein, dass diese Auffassung des Völkerrechts den Tatsachen nicht entspricht, dass das Völkerrecht vielmehr den rechtlichen Niederschlag dauernder Kollektivinteressen der Staaten darstellt. Weil diesen Kollektivinteressen keine wirksame Organisation entspricht, ist die Verletzung dieser internationalen Rechtsordnung leichter als diejenige der staatlichen; aber gleichwohl wirkt diese Ordnung im Staatenleben als selbständige Grösse, und sie trägt die Garantie ihrer Geltung darin, dass sie, als autonomes Produkt aller beteiligten Rechtssubjekte, im wesentlichen der Ausdruck der tatsächlichen Verhältnisse ist. Das Völkerrecht ist eine Rechtsordnung, welche nicht den momentanen Verhältnissen zwischen zwei einzelnen Staaten, sondern dem durchschnittlichen und dauernden Wesen der Beziehungen aller Staaten zueinander entsprechen soll und auch entspricht.

So bedeutet beispielsweise das Prinzip der Gleichheit der Staaten, grosser und kleiner, einen krassen Widerspruch zu der Wirklichkeit, wenn man sich die Beziehungen einer Grossmacht zu einem isolierten Kleinstaat vorstellt; es entspricht aber den sozialen Tatsachen, wenn wir die Totalität der internationalen Verhältnisse in Betracht ziehen. Diese Gleichheit ist der Ausdruck des Unvermögens der mächtigen Staaten, eine Herrschaft über die Gesamtheit der weniger starken durchzusetzen.

Die Diskrepanz von Recht und einzelnen individuellen Tatsachen findet sich übrigens auf jedem Rechtsgebiet, wie die Existenz des Strafrechts zeigt, nur führt sie vielleicht nirgends so leicht zu Rechtsverletzungen wie im Völkerrecht; aber eine Diskrepanz von Recht und generellen, sozialen Tatsachen ist in keinem Rechte so selten wie im Völkerrecht, weil eben dieses Recht mangels einer mit selbständiger Macht ausgestatteten Sozialorganisation sich nie gegenüber seiner sozialen Grundlage stark verselbständigen kann. Das positive, d. h. das effektiv geltende, die Rechtsauffassung der Regierungen darstellende Völkerrecht ist der sichere Masstab des Durchdringens kollektiver Staateninteressen, während das staatliche Recht, dank der wirksam organisierten Sozialgewalt, die Formulierung einer Machtposition der im Staate ausschlaggebenden sozialen Gruppen ist. Aber auch die völkerrechtlich anerkannten Kollektivinteressen der Staaten beruhen auf einem in der Regel nur langsam sich verschiebenden Gleichgewichtszustand, der in den einzelnen Staaten verkörpert Machtverhältnisse. Im Verhältnis der Grossmächte zueinander liegt die Garantie der internationalen Rechtsordnung in der annähernden tatsächlichen Gleichheit dieser Staaten. Für die Kleinstaaten unter sich ebenso; in deren Beziehungen zu Grossmächten als Berechtigten steht hinter dem Recht eine genügende Zwangsmacht; im umgekehrten Verhältnis beruht die materielle Bindung der Grossmacht an ihre Pflicht auf dem Interesse an der Integrität der Rechtsordnung und auf den nie fehlenden Gegensätzen zu andern, mit dem berechtigten Kleinstaat solidarischen Grossmächten. Nur soweit ein Interesse dauernd auf einem solchen Gleichgewichtszustand beruht, kann es zum Kollektivinteresse und zu gemeinem Rechte werden; und diese Voraussetzung wird nur

bei Durchschnittsinteressen zutreffen, die sich von dem individuellen Interesse einzelner einflussreicher oder zahlreicher Staaten und Staatengruppen nicht erheblich entfernen. Nur soweit das Interesse an der Einheitlichkeit des Rechts oder an der dauernden Übereinstimmung mit massgebenden Staatengruppen besteht, kann die Differenz zwischen Kollektiv- und Einzelinteresse zugunsten des ersteren überwunden werden. Durch das Mass dieser Möglichkeit ist der Umfang des gemeinen Rechts bestimmt und notwendigerweise verhältnismässig eng begrenzt. Aber das kollektive Durchschnittsinteresse an der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung ist die feste Grundlage des weiterentwickelten partikulären Rechts, das in der Form der Kollektivverträge von z. T. nahezu universellem Geltungsgebiet einen völligen Ersatz für das gemeine Recht bietet.

Es wäre aber eine unzutreffende Annahme, das Völkerrecht nur als Ausdruck der Durchschnittsverhältnisse unter Staaten und der internationalen Kollektivinteressen zu betrachten. Auch dem Völkerrecht ist die Tendenz nach Selbständigkeit gegenüber dem sozialen Substrat immanent. Ja, das Völkerrecht ist zu einem grossen Teil durch die Naturrechtslehre als völlig selbständiges Recht, wir würden sagen als Postulat, geschaffen worden, und die tatsächlichen Beziehungen haben sich diesem postulierten Rechte wenigstens teilweise angeglichen und es auf diese Weise zu positivem Recht gemacht. Gewiss fand dieser Angleichungsprozess nur statt, weil die naturrechtlichen Forderungen selbst der Ausdruck machtvoller sozialer Neubildungen und Umschichtungen waren; jedoch lagen diese Wandlungen weniger auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen als der innerstaatlichen Verhältnisse; das Naturrecht hat auf die zwischenstaatlichen Beziehungen wesentlich durch die Suggestivkraft gewirkt, welche dieses System zu einer Zeit besessen hat.

Aber auch heute, wo diese naturrechtlichen Einflüsse zum grössten Teil verschwunden sind, strebt das Völkerrecht gleichwohl nach Selbständigkeit. Es ist dies eine Reflexwirkung der andern Rechtsgebiete. Die Rechtstechnik, die, im Privatrecht ausgebildet, auf das Straf- und Prozess- und dann auf das Staatsrecht übertragen wurde, wirkt nun auch auf das Völkerrecht hinüber, auf ein Gebiet, das, isoliert, ab-

strakte Rechtsbegriffe und ein System im gegenwärtigen Zustande noch nicht oder doch kaum hervorbringen könnte. Diese Reflexwirkung höher ausgebildeter Rechtsgebiete auf das Völkerrecht ist, abgesehen von dem Einflusse der Wissenschaft, eine Folge des Abschlusses komplizierter rechtsgeschäftlicher Verträge und normativer Vereinbarungen, welche nach den hauptsächlich dem Privatrecht entnommenen allgemeinen Prinzipien der Interpretation und Konstruktion betrachtet werden. Ganz besonders aber wird eine der heutigen Entwicklungsstufe des Völkerrechts an sich nicht zukommende Rechtstechnik in die internationalen Rechtsverhältnisse hineinprojiziert, wenn zwei Staaten ihre Streitigkeiten einem Schiedsgericht unterbreiten, welches in der Regel nur durch weitgehende Abstraktion zu den Normen gelangt, welche auf das konkrete Streitverhältnis anwendbar sind.

Einen besonders typischen Fall der Verselbständigung des Völkerrechts bildet die jüngste Geschichte des Seerechts. Die Normen, welche das Verhältnis kriegführender Staaten zur Kauffahrteischiffahrt, insbesondere zur neutralen, betrafen, waren bestimmt durch die widerstreitenden kommerziellen und strategischen Interessen der verschiedenen Staaten und deshalb in vielen Punkten zweifelhaft.¹ Durch die II. Friedenskonferenz wurde ein internationales Prisengericht geschaffen, das bei Verletzung von Rechten Neutraler mangels partikulärer Verträge oder allgemein anerkannten gemeinen Völkerrechts nach den «*principes généraux de la justice et de l'équité*»² urteilen sollte. In Anbetracht der Unabgeklärtheit wichtiger Fragen des Seerechts bedeutete die Gewährung solch weitreichender freier Rechtsfindung — da ein allgemein anerkanntes Naturrecht nicht existiert — eine zu grosse Verselbständigung des Völkerrechts gegenüber den ihm zugrunde liegenden staatlichen Interessen und Machtverhältnissen. Der Hauptinteressent in allen Seefragen, Grossbritannien, und zwei andere Grossmächte, bei denen das militärische Interesse das kommerzielle überwiegt, Russland und Japan, waren zu einer solchen Konzession nicht bereit. Deshalb

¹ Vgl. *Niemeyer*, Prinzipien des Seekriegsrechts. 1909.

² *Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises* vom 18. Oktober 1907. Art. 7.

wurde von der Londoner Seerechtskonferenz 1908/09, zu der nur die zehn für den Seekrieg aktiv am meisten in Betracht kommenden Staaten geladen waren, das vom internationalen Prisengericht anzuwendende materielle Recht vereinbart und damit die freie konstruktive Rechtsfindung der Richter auf ein mit den strategischen und kommerziellen Interessen der Staaten vereinbares Mass reduziert. Die Existenz eines nach den Regeln staatlicher Gerichte verfahrenen internationalen Tribunals hat aber eine Ausgestaltung des Seerechts (Regelung der Beweislast, Haftpflicht etc.)³ möglich gemacht, die sonst im Völkerrecht, als einem Recht für absolut isolierte und autonome Rechtssubjekte, unmöglich, oder wenigstens unzweckmässig wäre. Eine noch grössere Selbständigkeit des Seerechts wird die Judikatur des Prisengerichts einmal herbeiführen, der immer noch in vielen Fragen von sekundärer Bedeutung eine grosse Freiheit zukommt.⁴ Die Existenz des Prisengerichts selber aber ist nicht eine Emanzipation des Rechts von seiner politischen Grundlage, sondern der Ausdruck der Tatsache, dass die Entwicklung der Weltwirtschaft für die drei wichtigsten Staaten, Grossbritannien, das Deutsche Reich und die Union, ein Vorwiegen der kommerziellen, neutralen Interessen bewirkt und die gegensätzlichen strategischen Interessen relativ hat zurücktreten lassen.

Die sozialen Vorgänge des Staatenlebens äussern sich im

³ Déclaration relative au droit de la guerre maritime vom 26. Februar 1909, namentlich Art. 30—36.

⁴ Was im Seerecht dank der Institution des Prisengerichtes wohl möglich sein wird, ist für andere Gebiete des Völkerrechts unter Umständen bedenklich und es sind deshalb Stimmen laut geworden gegen ein allzu starkes Hervortreten juristischer, speziell auch privat- und zivilprozess-rechtlicher Auffassungen im Völkerrecht. So ist Art. 3 der Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre vom 18. Oktober 1907, welcher eine Schadenersatzpflicht der Kriegführenden für Verletzungen des der Konvention angehängten Reglements statuiert, ohne eine richterliche Instanz wenig geeignet, den Geschädigten zu ihrem Rechte zu verhelfen und wird eher eine Quelle von Streitigkeiten bilden. Vgl. *Zorn*, 1. c. S. 334 f. Mit Bezug auf die Schiedsgerichtsbarkeit sind ähnliche Gedanken geäussert worden ebenfalls von *Zorn*, 1. c. S. 360 f.; vgl. auch *Nippold*, Die zweite Haager Friedenskonferenz (1908) I S. 206 ff.

Völkerrecht rascher und unmittelbarer als die für die innerstaatliche Ordnung erheblichen Vorgänge im staatlichen Recht. Jurisprudenz und Soziologie weisen auf dem Boden des internationalen Rechts einen strengeren Parallelismus auf als im Staats- oder gar im Privatrecht, aber das Völkerrecht geht deshalb nicht in Geschichte und Politik auf, sondern strebt trotz aller Gebundenheit an sein soziales Substrat nach Hervorbringung selbständiger Rechtsbegriffe und eines aus diesen durch juristische Gedankenoperationen aufzubauenden Systems.

III. Entwicklungsformen des Völkerrechts.

Die Beziehungen der Staaten sind entweder kriegerisch oder friedlich, im letzteren Falle können sie aktiv oder indifferent sein, je nachdem ein Verkehr besteht oder nicht besteht. Die Wurzeln des internationalen Rechts sind wohl in den Beziehungen der primitiven Wirtschaftsgruppen zu erblicken oder vielmehr in Beziehungen der Komplexe von Wirtschaftsgruppen, welche durch gemeinsame Abstammung, durch fortgesetzte gegenseitige Exogamie¹, durch gemeinschaftliche kultische Einrichtungen sich als Einheiten gegenüber andern Wirtschaftsgruppen und Gruppenkomplexen fühlen. Das Wesen aller internationalen Beziehungen liegt in dem Nebeneinander an sich völlig selbständiger, d. h. keinem höheren einheitlichen Verbands angehöriger Gruppen; diese Gruppen ordnen ihre Verhältnisse selbständig, sie bilden einen geschlossenen Wirtschaftskreis, sie sind eine obere Grenze, bilden einen Abschluss einer Entwicklungsreihe sozialer Integration; das gilt gleicherweise von den primitiven Horden wie von den heutigen Staaten. Es muss indessen hervorgehoben werden, dass die Beziehungen sozialer Gruppen nicht immer entweder nur in einem isolierten Nebeneinandersein oder nur in einem gemeinsamen völligen Eingebordnetsein in ein höheres Ganze bestehen. Vielmehr finden sich zahlreiche Zwischenstufen, in welchen die Gruppen in einzelnen Beziehungen

¹ Vgl. *Eleutheropoulos*, Soziologie. 1908. 2. Aufl. S. 52, 59.

autonom, in andern abhängig sind. Um aus dem politischen Leben der Kulturvölker ein Beispiel zu nennen, seien die Staatenbünde, sowohl des Altertums wie der neueren Zeiten, erwähnt, deren Glieder im wesentlichen die Eigenschaften völlig autonomer Verbände bewahren, in gewissen Beziehungen aber sich in Abhängigkeit von einer gemeinschaftlichen Organisation begeben. Alle internationale Entwicklung beruht auf einer Integration sozialer Gruppen; aber «international», d. h. völkerrechtlich nach seiner rechtlichen Seite, ist dieser Prozess nur, solange die einzelne verbundene Gruppe gegenüber der Gesamtheit die Selbständigkeit oder wenigstens das Übergewicht bewahrt. Schreitet der Prozess weiter, so führt er zu gesamtstaatlichen Bildungen², welche gewöhnlich die Tendenz zu noch weiterer Konsolidation haben, oder die Integration erfolgt sprungweise durch Eroberung bzw. Verschmelzung. Je nach den ethnischen und wirtschaftlichen Gemeinsamkeiten oder Gegensätzen der Gruppen, der Lage und Ausdehnung der Gebiete wird die eine oder die andere Entwicklung sich ergeben. Oder aber die

²) In solchen Staatenverbindungen kann aber den eingegliederten Gemeinwesen in ihren Angelegenheiten doch eine solche Selbständigkeit gewahrt bleiben, dass im Rahmen dieser Freiheit völkerrechtliche Beziehungen zwischen diesen gleichgeordneten Gemeinwesen bestehen können. Mit Recht werden die Verhältnisse zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaats als völkerrechtlich betrachtet, vgl. *Triepel*, Völkerrecht und Landesrecht (1899) S. 198 ff. und *mein*, The Intercantonal Law of Switzerland, in *American Journal of International Law*, vol. III S. 62 ff. Gerade auf dem sichern Boden einer gesamtstaatlichen Ordnung könnte das Völkerrecht, frei von den ihm sonst eigentümlichen Mängeln, eine im Verhältnis souveräner Staaten politisch unmögliche Entwicklung nehmen, wenn nicht das Gebiet solchen gesteigerten Völkerrechts durch das Recht des Gesamtstaats regelmässig mit Beschlag belegt wäre.

Obwohl wir davon ausgehen, dass auch das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten im Bundesstaat ein vertragliches, somit völkerrechtliches Element neben dem verfassungsrechtlichen, d. h. staatsrechtlichen enthalte, so kann das Recht der Bundesstaaten doch nicht mehr als Teil des Völkerrechts angesehen werden, sondern ist als ein Rechtsgebiet für sich zu betrachten (vgl. *mein*, Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffs, in *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, N. F. Bd. XXIII S. 10 ff.).

Gruppen verharren in einem Zustande der Indifferenz, und eine Entwicklung bleibt aus.

Welches sind nun die Faktoren, die über Sein und Nichtsein bzw. über den Charakter des internationalen Integrationsprozesses entscheiden? Abgesehen von den Zusammenhängen, welche sich aus gemeinschaftlicher Abstammung ergeben, sind die internationalen Beziehungen durch wirtschaftliche Momente, wenigstens unter primitiven Völkern, bestimmt. Die Art und Weise der Nahrungsbeschaffung (Jagd und Fischerei, Hackbau, Ackerbau und Viehzucht, Handel und Schifffahrt)³ und die jeweiligen Ernährungsmöglichkeiten werden entweder einen Zustand der Indifferenz oder der Aktivität bewirken. Jäger- und Hirtenvölker, welche durch ihre Wirtschaft meist zu einem Wechsel des Schauplatzes ihrer Tätigkeit gezwungen sind, kommen in Berührung mit anderen Gruppen ihres Wirtschaftstypus oder aber mit stabilen Ackerbauern. Das Zusammentreffen wird regelmässig ein feindliches sein, im einen Falle, weil es sich um einen Konkurrenzkampf handelt, im anderen, weil der Zusammenprall zur Brandschatzung, schliesslich zu dauernder und systematischer Ausbeutung der Ackerbauer führt. Auch die Blutsfremdheit wird ein Grund dafür sein, dass die ursprünglichen Beziehungen der Gruppen in der Hauptsache feindliche sind. Einen Friedenszustand wird man nur zwischen solchen primitiven Gruppen finden, welche an die Scholle gebunden sind und auf dieser Scholle ihre Nahrung finden, oder zwischen denen Bande des Blutes und damit gewöhnlich auch solche des Kultus und der Sprache, also gemeinschaftliche Momente der Differenzierung gegenüber anderen Gruppen, bestehen.

Mag man sich zu den Theorien von der Staatsentstehung, wie sie Gumpłowicz und Oppenheimer vertreten, so oder anders stellen, so viel scheint jedenfalls sicher, dass der Zustand friedlichen, d. h. indifferenten oder föderativen, Nebeneinanderseins von Ackerbauern oder in ihren Bezirken ausreichenden Unterhalt findenden Jäger- und Hirtenstäm-

³ Einen Versuch, die Staatenentwicklung im Zusammenhang mit der Wirtschaft zu erklären, unternimmt *Oppenheimer* in seiner Schrift: *Der Staat*.

men wohl überall, vor Beginn jeder Kulturentwicklung, gestört wird durch das Eindringen erobernder kriegerischer Stämme. Diese Eroberung, anfangs gelegentliche Brandschatzung, dann tributäre Abhängigkeit, führt regelmässig zur dauernden Festsetzung der Eroberer im Land und zu einer sozialen Organisation, welche nach der sog. soziologischen Staatslehre⁴ das spezifische Phänomen Staat bildet. Dem Staate in diesem Sinne, als besonderer Entwicklungsstufe der sozialen Intregation, eignen drei Momente, welche für die Weiterentwicklung der internationalen Beziehungen, die nun zu eigentlich zwischenstaatlichen werden, von grosser Bedeutung sind: erstens die territoriale Fixierung, die Ausübung der Herrschaft über ein räumlich begrenztes Gebiet, d. h. über das Siedlungsgebiet der unterworfenen sesshaften Stämme; zweitens die Ausbildung einer nicht nur auf familiärer (patriarchalischer) oder kriegerischer Zucht beruhenden Unterordnung der Stammesgenossen unter Familien- und Stammeshäupter, sondern einer dauernden Herrschaft über fremdartige Elemente. Eine solche Ordnung, welche vornehmlich in der Abgrenzung der Sphären herrschender und beherrschter Volksteile zum Ausdruck kommt, muss, um sich behaupten zu können, eine ausschliessliche sein, und so entsteht die exklusive Gebietshoheit, welche die Grundlage der ganzen internationalen Rechtsordnung ist. Das dritte Moment endlich ist die diesen Staaten immanente Ausdehnungstendenz, denn die herrschende Klasse wird, weil ihre Macht und ihr Einkommen auf Eroberung beruht, teils für die Versorgung ihres sich vergrössernden Nachwuchses, teils aus angezüchteter Kriegslust und Habgier, auf den Erwerb anderer, neuer Gebiete ausgehen; denn solcher Erwerb ist auf dieser Stufe und bis in die neue Zeit hinein unmittelbarer Vermögenserwerb. Dieses Expansionsstreben, dieser wirtschaftliche Mo-

⁴ Die Theorie von der Staatsentstehung, wie sie von *Gumplowicz*, *Die soziologische Staatsidee*, 2. Aufl. 1902, von *Ratzenhofer*, l. c. I S. 130, *Oppenheimer*, l. c. vertreten wird, kann nicht schlechthin als die soziologische gelten, solange nicht durch die Soziologie jede andere Entstehungsart als unmöglich dargetan ist. In der Tat werden heute noch sehr viele andere und abweichende Theorien über das Wesen und die Entstehung des Staates von Vertretern der Soziologie vorgetragen.

nopolismus auf territorialer Grundlage bewirkt ein grundsätzlich feindseliges Sichgegenüberstellen und Abschliessen der Staaten. Der Krieg ist, wenn auch nicht die beständige, so doch die normale Form des Verkehrs dieser Staaten.

Solche Eroberungstendenz, welche, wenn sie das ständige Motiv politischer Aktion nach aussen ist, jede Gemeinschaftlichkeit von Interessen und damit jede internationale Rechtsordnung unmöglich macht, wird durch mannigfache Ursachen verändert, gebrochen, aufgehoben. Ein wirkliches oder vermeintliches Gleichgewicht der Kräfte, grosse räumliche Trennung, ökonomische Saturierung der Herrschenden wirken in diesem Sinne. Der Friedensvertrag, als die Urform rechtlichen Verkehrs unter Staaten und lange Zeit fast dessen einzige Form, ist der Ausdruck eines momentanen oder vielleicht auch als dauernd empfundenen Gleichgewichtszustandes, während die Eroberung ein wenigstens momentanes starkes Überwiegen der einen Partei zur Voraussetzung hat. Da der Staat ein ökonomisches Monopol verkörpert, haben die Herrschenden, d. h. die über die Beziehungen zu anderen Staaten entscheidenden Gesellschaftsklassen, in primitiven Zivilisationen beim Krieg in der Regel ebensowohl zu verlieren als zu gewinnen; der Staat — im Sinne der sog. soziologischen Staatstheorie — ist eine gegen die Wechselfälle des Krieges ungleich empfindlichere Organisation, als die Horden der Land- und Seenomaden oder auch als die Hackbauern, denen wenigstens von ihresgleichen nicht viel zu nehmen ist.

Die Anknüpfung rechtlicher Beziehungen zwischen den Staaten (wie analog auch zwischen unverbundenen, d. h. keiner organisierten Einheit angehörenden Individuen) kann beruhen auf dem Vorhandensein verschiedener komplementärer Interessen oder auf der Übereinstimmung von Zwecken. In primitiven Verhältnissen herrscht das erste Motiv durchaus vor; je exklusiver eine Volkswirtschaft ist, um so weniger wird sie die gleichen Interessen wie eine andere haben können. Jeder Vertrag, oder auch nur jeder einzelne Verkehrsakt oder *modus vivendi*, welcher den Ausgleich solcher verschiedener Interessen bezweckt, hat den Charakter des Tausches. Der nichtkriegerische Verkehr primitiver Stämme und Völker besteht im Tauschhandel, der, weil häufig ein Monopol der Häuptlinge, auch äusserlich einen zwischenstaatli-

chen Charakter hat. Auch die Friedensverträge sind im Grunde Tauschverträge, der Sieger sichert sich in ihnen bestimmte Vorteile, welche der Besiegte im Interesse seiner Selbsterhaltung konzedierte (Gaben, Gebietsteile, Handelsvorteile). Allerdings beschränkt sich der primitive internationale Verkehr nicht ausschliesslich auf Tausch; schon in sehr früher Zeit, in einer Epoche bloss sporadischer völkerrechtlicher Beziehungen, werden Regeln gegenseitigen Verhaltens vereinbart. So findet sich eine rudimentäre Form des Auslieferungsrechts in einem ägyptisch-chetitischen Vertrag aus dem XIV. Jahrhundert vor Christus, aber in der Form wiederholter einseitiger Zusagen, also äusserlich dem Tausch analog.⁵

Das Rechtsgeschäft, welches dem Typus des Tausches angehört, lässt das getrennte Nebeneinandersein der Rechtssubjekte deutlich erkennen. Jede der handelnden Parteien erscheint als durchaus selbständige, unabhängige Grösse und handelt einseitig im Rahmen ihrer eigenen faktischen, rechtlich nicht qualifizierbaren Handlungsfähigkeit. Dementsprechend sind auch die Sanktionsmittel noch durchaus individuell: Anrufung und Beschwörung der eigenen Götter durch die Parteien. Es fehlt an der Vorstellung gemeinsamer Rechtsnormen, das Recht dieser Verträge ist nicht ein einheitliches Recht, sondern es besteht aus zwei parallelen Rechtsschöpfungen, von eigenem, selbständigem, jedoch inhaltlich und regelmässig auch äusserlich (in der Form des Vertrages) komplementärem Inhalte. Allerdings: ein Minimum gemeinschaftlicher Vorstellungen, nämlich die Idee der Verbindlichkeit des Versprechens, als Grundlage jeder vertraglichen Bindung, muss bei beiden Parteien vorhanden sein. Das gegebene Versprechen an sich bindet, und zwar kommt diese bindende Kraft im sakralen Element des Versprechens zum Ausdruck⁶; bei Abschluss von Verträgen unter primitiven Gemeinwesen werden von jeder Partei die eigenen Gottheiten beschworen. Die Vorstellung von einer gemeinschaftlichen Norm, die auf Grund der Anerkennung bindet, fehlt aber; die Verletzung

⁵ *Cybichowski*, l. c. S. 10 ff.

⁶ *Kohler*, Rechtsphilosophie und Universalrechtsgeschichte, in *Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie*. 1904. I S. 41 ff.

des Versprechens ist eine Verletzung der angerufenen Götter und ein Rechtsbruch, der den Verletzten zur Rache berechtigt, aber der Erfüllungsanspruch aus der Vertragsnorm ist eine Vorstellung einer jüngeren Epoche der Rechtsentwicklung. Der Krieg ist Rache, nicht Durchsetzung eines Anspruchs.⁷

Die Frage, ob die Idee der verpflichtenden Kraft des gegebenen Wortes aus dem internen Recht der Gemeinwesen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen übertragen worden ist, oder ob umgekehrt das internationale Obligationenrecht die Grundlage des staatlichen Schuldrechts bildet, dürfte wohl im letzteren Sinne zu beantworten sein. Die Notwendigkeit des Verkehrs zwischen unabhängigen Friedensgenossenschaften, Geschlechtern und Stämmen, hat offenbar zu einer Zeit bestanden, als diese Gemeinwesen in ihrer inneren wirtschaftlichen Struktur noch nicht so weit differenziert waren, dass Verträge zwischen den Gliedern dieser Verbände hätten bestehen können. Gerade die Formen des ältesten privaten Schuld- und Schuldexekutionsrechts, die nicht unmittelbare Verbindlichkeit des Vertrags und die Behandlung des Vertragsbruchs als Rechtsbruch, als zur Selbsthilfe ermächtigenden Delikts weisen auf einen Ursprung hin, bei dem die Vertragsparteien als nicht innerhalb einer Rechtsgemeinschaft stehend erscheinen.⁸

Dass ein Verkehr unter Staaten die völlige Gleichheit der beteiligten Parteien zur Voraussetzung hat, erscheint als notwendig, denn ohne eine gemeinschaftliche Rechtsgrundlage ist eine rechtliche Differenzierung unmöglich. Mögen auch die wirklichen Stärkeverhältnisse der vertragschliessenden Gemeinwesen noch so verschieden sein, so hat ihre rechtliche Gleichheit, d. h. die Tatsache, dass sie als gleichwertige Grössen in gegenseitigen Rechtsverkehr treten, doch eine durchaus reale Grundlage. Denn die Begründung von Rechtsverhältnis-

⁷ Die römische Auffassung von der Annullierung eines Vertrages durch Deditio der Magistrate, welche den Vertrag abgeschlossen, dürfte vielleicht auch mit der Vorstellung zusammenhängen, dass das Versprechen nicht unmittelbar zur Erfüllung verpflichtet, dass aber Nichterfüllung ein durch Sühne zu tilgender Rechtsbruch sei. Vgl. *Cybichowski*, I. c. S. 86.

⁸ *Post*, Die Grundlagen des Rechts und die Grundzüge seiner Entwicklungsgeschichte. 1884. S. 345 ff.

sen ist stets ein Beweis dafür, dass auch der stärkere der beteiligten Staaten seine Expansivtendenz, d. h. die völlige Durchsetzung seines Interesses, nicht verwirklichen kann oder aus irgendwelchen Rücksichten nicht zu verwirklichen suchen will. Seine Herrschaft findet am Herrschaftsgebiet des andern Staates eine faktische Grenze, die zur rechtlichen Grenze wird, sobald die Staaten durch Rechtsgeschäfte, durch Verträge ihre Wirkungssphären gegenseitig bestimmen.

Die Entwicklung der Beziehungen unter Staaten macht einen ausserordentlich grossen Schritt, wenn neben die Verträge des Tausch-Typus Vereinbarungen treten, in denen nicht ein Abtausch von Rechtsgütern oder einseitige Versprechungen zum Ausdruck kommen, sondern allgemeine Regeln aufgestellt werden, die jede Partei unter gleichen Verhältnissen in gleicher Weise berechtigen und verpflichten. Zwar sind, mangels einer gemeinsamen übergeordneten Gewalt, auch die Vereinbarungen nicht einheitliche Willenskundgebungen, sondern parallele Willensaktionen, jedoch nicht komplementärer, vielmehr identischer Art. Mag auch mancher Staat einem normativen Vertrag nur zustimmen, weil ihm die Vorteile der einen Bestimmung die Nachteile einer anderen zu überwiegen scheinen, mag eine solche Vereinbarung auch politisch gesprochen ein Kompromiss, ein Tausch sein, in äusserlicher Beziehung ist der Inhalt einer normativen Vereinbarung ein Akt, in dem die Parteien einen vollständig übereinstimmenden Willen kundgeben. Diese identischen Willenskundgebungen bringen einen gemeinschaftlichen Willen zum Ausdruck. Ist auch die Willensbildung ein reiner Parallelprozess, so ist das Produkt doch ein einheitlicher, gemeinschaftlicher Wille: eine Rechtsgemeinschaft ist entstanden.

Solche Vereinbarungen haben dauernde, friedliche Beziehungen der Staaten zur Voraussetzung, denn ihr Wesen liegt ja gerade darin, durch abstrakte Normen eine unbestimmte Zahl von Fällen für die Zukunft zu regeln. Ehe das Bedürfnis nach solchen allgemeinen Regeln entsteht, wird bereits ein häufiger, von jeder Partei einseitig geregelter Verkehr zwischen den beiderseitigen Staatsgebieten bestehen, oder aber es wird sich um den Abschluss eines Bündnisvertrages handeln, unter dessen Herrschaft eine Belebung der gegen-

seitigen Beziehungen erwartet wird oder zu dessen Sicherung Regeln aufgestellt werden mit dem Zweck, Streitigkeiten in Zukunft vorzubeugen.

Neben der Vereinbarung von Normen zwischen einzelnen Staaten — und z. T. geschichtlich vorgängig — entwickeln sich aus den regelmässigen Verkehrsbeziehungen, namentlich aus dem Abschluss von Verträgen, Vorstellungen über die gegenseitigen Verhältnisse der Staaten im allgemeinen. Jeder einzelne Vertrag hat zur Voraussetzung, dass die Parteien sich als Rechtssubjekte anerkennen, dass sie die verpflichtende Kraft des Vertrages im Verkehr der Staaten bejahen. Da die Beziehungen jedes Staates zu allen anderen Staaten, wenigstens zu denjenigen des gleichen Kulturkreises, in ihrem Wesen übereinstimmend sind, so kann sich aus der Tatsache dauernden rechtsgeschäftlichen Verkehrs die Vorstellung von dem Vorhandensein gemeinschaftlicher allgemeiner Rechtsnormen herausbilden. Das Mass solchen gemeinsamen Rechts wird vor allem bedingt sein durch das Mass der Gemeinschaftlichkeit der Kultur, insbesondere durch das Vorhandensein ähnlicher nationaler Rechtsvorstellungen, deren Übertragung auf die internationalen Verhältnisse eine unvermeidliche Folge rechtlicher Beziehungen unter Staaten ist. So bildeten die griechischen, die italischen Staaten, die abendländische Christenheit des Mittelalters und der neueren Zeit solche Kultur- und damit auch internationale Rechtsgemeinschaften, allerdings von verschiedenem Charakter und verschiedener Intensität.

Es lassen sich demnach zwei Normenkomplexe unterscheiden: gemeine⁹, wenigstens unter einer grösseren Zahl von Staaten geltende, aus dem regelmässigen rechtsgeschäftlichen Verkehr der Staaten als Gewohnheitsrecht sich herausbildende Normen, und sodann Normen, die bewusst und willkürlich durch Vertrag zwischen zwei oder bisweilen auch mehr Staaten vereinbart werden. Je mehr sich diese partikulären, vertraglich vereinbarten Normen in den einzelnen Ver-

⁹ Gemeines Recht ist von Rechts wegen gleiches, gemeinschaftliches Recht, während allgemeines Recht nur faktisch gleiches bedeutet. Das allgemeine Recht ist in der Regel der Vorläufer des gemeinen Rechts in der Entwicklung des internationalen Rechts.

trägen gleichen als Ausdruck übereinstimmender Interessen der Staaten im internationalen Verkehr, um so mehr können vertraglich vereinbarte Normen eine universelle oder nahezu universelle Geltung erlangen. Neben die partikulären Staatsverträge und das gemeine Gewohnheitsrecht treten die normativen Kollektivverträge und universellen Konventionen.

Je intensiver das Interesse der Staaten an einer übereinstimmenden Regelung einer Angelegenheit ist, um so stärker muss sich auch das Bedürfnis geltend machen, die Einheitlichkeit nicht lediglich auf parallele, übereinstimmende Rechtsschöpfungen und dementsprechende Anwendung des Rechts durch die Staaten abzustellen, sondern diese Einheitlichkeit und Übereinstimmung durch eine eigene selbständige Organisation sicherzustellen und hierfür die übereinstimmenden Willen der Staaten zu einem neuen Kollektivwillen zu verschmelzen. Dadurch wird das Prinzip der selbständigen parallelen Rechtsschöpfung und Rechtsanwendung, wenigstens teilweise, beseitigt: an die Stelle der Nebeneinanderordnung der Rechtssubjekte tritt die gemeinschaftliche Einordnung in einen Organismus. Indessen sind zwischen dem blossen Parallelismus der Rechtsschöpfung und der Unterordnung unter einen Kollektivwillen eine Reihe von Zwischenstufen zu unterscheiden.

Die gemeinschaftliche Organisation kann einmal selbst eine bloss parallele sein, in der Weise, dass autonom von jedem der beteiligten Staaten das gleiche Organ für die gleichen Funktionen bestellt wird, so dass derselbe Wille in der Gemeinschaftssphäre für alle verbundenen Staaten gleichzeitig und gleichmässig handelt. Eine solche Parallelorganisation ist — von einigen Abweichungen abgesehen — der österreichisch-ungarische Dualismus. Ist das gemeinsame Organ mit bedeutenden Kompetenzen ausgestattet, so kann ein solcher Parallelismus mit einer Verschmelzung der beteiligten Staaten politisch identisch werden; handelt es sich um die Vereinigung zweier absoluter Monarchien in einer Hand, so ist die Grenze zwischen Parallelismus und Fusion überhaupt nicht mehr festzuhalten. Umgekehrt aber widerstreiten alle Organisationen einem solchen Parallelismus, welche dem gemeinsamen Organ in der Gemeinschaftssphäre nicht die Selbständigkeit und das Übergewicht sichern. Wenn dies nicht

der Fall ist, so ist der Parallelismus nur ein faktischer, die verbundenen Teile befinden sich nur in einem labilen Gleichgewicht. So musste die schwedisch-norwegische Union zerbrechen, weil in Norwegen durch die immer stärkere Ausbildung des Parlamentarismus das politische und schliesslich auch das rechtliche Schwergewicht sich von dem gemeinsamen Organ des Königs auf ein rein norwegisches, das Parlament, verschoben hatte.¹⁰

Wennschon solche Parallelorganisationen politisch eine starke Gemeinsamkeit verkörpern können, so eignet ihnen doch ein ausgesprochen individualrechtlicher Charakter, d. h. die verbundenen Staaten stehen lediglich nebeneinander, es fehlt an einer von den Organisationen der verbundenen Staaten verschiedenen Kollektivorganisation. Besteht eine solche, so erhält das Verhältnis einen sozialrechtlichen Charakter. Die Ausbildung einer Kollektivorganisation ist keineswegs immer der Ausdruck einer stark fortgeschrittenen sozialen Integration; im Gegenteil, die besondere Organisation wird gebildet, um die Organisationen der beteiligten Staaten möglichst selbständig zu lassen; auch erscheint überall da ein Kollektivorgan angezeigt, wo die Zahl der Beteiligten gross und ihre innere Organisation verschieden ist.

Die sozialrechtlichen Organisationen zeigen mannigfaltige Übergänge von dem rein individualrechtlichen Parallelismus zum Kollektivismus. Der Grad der Integration ist bestimmt durch die Stärke der innern oder äussern, die Verbindung wünschbar oder nötig machenden Faktoren, durch das Kräfteverhältnis der sich verbindenden Staaten, durch die relative Wichtigkeit der gemeinschaftlich zu ordnenden Angelegenheiten. Der Staat mit seinem Anspruch auf exklusive Gebietshoheit, seinem wirtschaftlichen Monopolismus setzt einer über ihn hinausgehenden, in ihren letzten Konsequenzen ihn als individuelles Gebilde negierenden Integration den grössten Widerstand entgegen. Nur die Sorge um die eigene Existenz,

¹⁰ Zur Lehre vom Organisationsparallelismus vgl. *Hatschek*, Konventionalregeln etc. in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* Bd. III S. 22 ff., insbesondere S. 28 ff. Für die Realunion, als besonderen Typus von Organisationsparallelismus, scheint mir das Vorhandensein eines Organs, für welches Rechts- und Konventionalregel zusammenfallen, wesentlich.

politische oder wirtschaftliche, vermag zu engen Bindungen, zu Staatenbünden, Realunionen, Bundesstaaten führen, im allgemeinen bleibt es beim blossen Bündnis.

Wenn eine dauernde Verbindung unter mehreren Staaten sich bildet, so trägt die Kollektivorganisation regelmässig noch das Gepräge paralleler Rechtsbildung an sich: die Organisation beruht auf einem zeitlich begrenzten oder kündbaren Vertrag. Alle wichtigen Kollektivhandlungen, wie namentlich die Weiterbildung des Gemeinschaftsrechts, erfolgen durch parallele Willensakte, d. h. durch neue Vereinbarungen, zu deren Zustandekommen Einstimmigkeit der gleichberechtigten Glieder erforderlich ist. Wirklich kollektiv geordnet, d. h. durch definitiv und allgemein verbindliche Mehrheitsbeschlüsse entschieden oder kraft delegierter Kompetenzen von einem Gemeinschaftsglied besorgt, werden nur Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung.

Wird der Parallelismus der Rechtsbildung für wichtige, dem Staate wesentliche Funktionen aufgehoben, insbesondere, wenn, wie meist in den Staatenbünden und stets in den Bundesstaaten der Parallelismus in der Grundlage der ganzen Kollektivorganisation beseitigt wird, der eingegliederte Staat sich dem Kollektivwillen nicht mehr entziehen kann, dann ist die Integration über die Phase des Internationalen hinausgeschritten und bereits in diejenige gesamtstaatlicher Organisation übergegangen. Der Parallelismus in der Rechtsbildung ist das Wesen alles internationalen Rechts, weil dieses eben ausgeht von dem Nebeneinandersein autonomer Gruppen.¹¹

IV. Entwicklungsphasen des Völkerrechts.

Im Vorhergehenden ist die Entwicklung des internationalen Rechts verfolgt worden vom rechtsgeschäftlichen Vertrag zur Ausbildung objektiver Verkehrsnormen und zur vertragsmässigen Vereinbarung partikulärer, kollektiver und univer-

¹¹ Vgl. *meine* Abhandlung, Die Gleichheit der Staaten, in Juristische Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag. 1909. S. 106 ff.

seller Normen, von der blossen Rechtsgemeinschaft zur individual- und sozialrechtlichen Organisation, die sich bis zum Gemeinwesen, zum Gesamtstaat steigern kann. Wennschon die historische Entwicklung in grossen Zügen in der vorgezeichneten Linie verläuft, so ist der Ablauf der einzelnen Erscheinungen nicht überall der gleiche, und namentlich bildet er nicht einen einheitlichen Vorgang im Laufe der ganzen uns bekannten Geschichte. Einzelne Völkerkomplexe, wie z. B. das Abendland und der äusserste Osten, bleiben lange völlig voneinander isoliert, oder die sporadischen Beziehungen, vermittelt durch einzelne Personen, führen wenigstens nicht zu zwischenstaatlichen Beziehungen; in der abendländischen Welt bilden sich Gruppen mit regerem, lebhafterem Verkehr, innerhalb deren sich, auf der Basis einer gleichartigen Kultur, gemeinschaftliche Rechtsnormen entwickeln, während die Beziehungen zu andern Staaten noch sehr rudimentäre Formen zeigen. Nicht selten trifft man rückläufige Bewegungen: hochausgebildete Rechtssysteme mit föderativen Organisationen als Überbleibsel einstiger Stammeseinheit.

Die Anknüpfung internationaler Beziehungen und damit die Bildung internationaler Rechtsnormen als Folgeerscheinung ist im wesentlichen durch entgegengesetzte Momente bestimmt: einmal durch die Tendenz der vorstaatlichen Gruppen und des Staates ganz besonders nach Abschliessung, nach ausschliesslicher Herrschaft über einen bestimmten Raum und einen bestimmten Personenkreis, und sodann durch die Tatsache des Ungenügens dieser exklusiven Herrschaftssphäre für die Erreichung der staatlichen Zwecke (Wirtschaft, Rechtsschutz usw.). Staaten, die wie früher China und Japan in sich geschlossene, selbstgenügsame Wirtschaftskreise bilden und durch ihre geographische Abgeschlossenheit (Wüsten, Gebirge, Meere) ihre Herrschaft ohne Rücksicht auf Nachbarstaaten durchführen können, sind nicht gezwungen, in internationale Beziehungen zu treten, jedenfalls nicht in dauernde und regelmässige.

Bei Naturvölkern, unter denen die autonome Einheit meist eine nicht sehr ausgedehnte personale und territoriale Grundlage hat, sind die internationalen Beziehungen oft lebhaft und mannigfaltig und keineswegs stets feindlich. Entsprechend dem unentwickelten internen Rechtszustande entbehren auch

die Beziehungen zwischen diesen autonomen Gruppen einer höheren Ausbildung, namentlich fehlt die Verkehrsform des geschriebenen Vertrages, dessen Stelle mancherorts übrigens komplizierte, symbolische Handlungen und Gegenstände einnehmen. Mündliche überlieferte Gewohnheitsnormen ordnen die Verhältnisse befriedeter Märkte, der Grenzen, der gegenseitigen Blutrache, Adoption usw. Zwischen verwandten Stämmen bestehen oft föderative Verbindungen, meist auf kultischer Grundlage.

Die Völker des antiken, das Mittelmeer umschliessenden Kulturkreises haben kein gemeinschaftliches Recht hervorgebracht, wiewohl zwischen allen vereinzelt Rechtsverhältnisse bestanden. Dagegen ist unter einer Gruppe dieser Staaten, den hellenischen, ein gemeines, wenn auch nicht sehr entwickeltes Gewohnheitsrecht und ein hochausgebildetes partikuläres Vertragsrecht erwachsen. Gleichartige Kultur und gleichartiges Recht, die leichten Seeverbindungen und die Tendenz der Seestaaten zur Anknüpfung von Handelsverbindungen brachten die internationale Rechtsordnung auf eine Stufe, welche, nachdem die Konsolidation der Mittelmeerstaaten im römischen Reich der internationalen Entwicklung ein Ende bereitet hatte, von den westeuropäischen Völkern frühestens wieder im XII. Jahrhundert in Italien und im Norden im XIV. oder XV. Jahrhundert erreicht wurde.

Das frühe Mittelalter bildet eine Periode, in der die internationalen Rechtsverhältnisse sehr stark zurücktreten; immerhin ist die fast völlige Ignorierung jener Zeit durch die Völkerrechtswissenschaft nicht gerechtfertigt. Als Ursachen für das Fehlen einer internationalen Rechtsordnung in Westeuropa nach dem Zusammenbruch des römischen Imperiums sind eine ganze Reihe von Umständen zu erwähnen: Mangel an Stabilität der territorialen und überhaupt staatlichen Verhältnisse während des gewaltigen Umschichtungsprozesses der Völkerwanderung, die geringe staatliche Kultur der germanischen Eroberer, die häufigen Kriege dieser Stämme unter sich, die Zerstörung des antiken Verkehrs, seiner Technik und Wege. Als in der gemeinsamen Gefahr des maurischen Ansturms ein einigender Faktor entstanden war, hatte das Fränkische Reich, in Verbindung mit der die römische Tradition repräsentierenden Kirche, bereits eine solche Be-

deutung erlangt, dass die Zusammenfassung der westeuropäischen Staaten nicht mehr auf internationaler, sondern auf imperialistischer Basis erfolgen musste. Die Einheit, welche durch das Karolingische Reich das Abendland in dem Dualismus von Kaiser und Papst gefunden hatte, bildet wie das Römische Reich an sich eine Negation des Völkerrechts im heutigen Sinne. Aber der Umstand, dass — im Gegensatz zu dem kraftvollen Gebilde des römischen Imperiums — schon nach dem Vertrag von Verdun von Reichseinheit nicht viel mehr als die Idee vorhanden war, welche der selbständigen Entfaltung der einzelnen Reichsteile und Staaten kein Hindernis bot, hatte zur Wirkung, dass so gerade der Gedanke einer rechtlichen Zusammenghörigkeit der unabhängigen Gemeinwesen gefördert und die Vorstellung einer Staatengemeinschaft vorbereitet wurde.¹

Aber noch in anderer Beziehung hat das Mittelalter — speziell das spätere, seit dem XII. Jahrhundert — Grundlagen für das heutige Völkerrecht gelegt. Der hochentwickelte Binnen- und Seeverkehr der italienischen, dann der flandrischen und hanseatischen Städte rief regelmässigen Beziehungen und häufigen internationalen Rechtsakten, insbesondere auch einem Scerecht und Fremdenrecht. Ein anderes Moment ist die patrimoniale Auffassung vom Staate. Der Landesherr, dessen öffentliche Gewalt und Ökonomie im wesentlichen eine gesteigerte und unabhängige Privatwirtschaft wurde, verkehrte mit ähnlichen Trägern patrimonialer Gewalt in den Formen des Privatrechts. Da die Idee eines unbegrenzten und exklusiven Gesetzgebungsrechts fehlte, konnten die Beziehungen zwischen den Trägern von Landeshoheit keinen grundsätzlich andern Charakter haben als diejenigen zwischen andern Einzelpersonen oder Korporationen. Das Mittelalter ist deshalb besonders reich an, den privatrechtlichen durchaus analogen, meist vertraglichen Rechtsverhältnissen zwischen Trägern öffentlicher Gewalt, z. B. Verträge über Verpfändung von Gebietsteilen, Kondominate usw.

Ein für Art und Umfang des internationalen Rechts des Mittelalters wichtiger Umstand ist der, dass der mittelalter-

¹ Über die Bedeutung des mittelalterlichen Weltstaatsgedankens vgl. *Schücking*, Die Organisation der Welt. 1909. S. 17—25.

liche Staat kein einheitliches Gebilde war, dass die sozialen Funktionen, welche heute vom Staate unmittelbar oder auf Grund staatlicher Delegation von andern Verbänden besorgt werden, im Mittelalter, d. h. etwa in der Zeit vom Zusammenbruch der fränkischen Monarchie bis zur Bildung des Staats der Renaissance, weder tatsächlich noch auch nur potentiell in einer einzigen Organisation konzentriert waren. Die Träger solcher öffentlicher Funktionen waren in der Regel nicht Gemeinwesen, welche auf einem bestimmten räumlichen Gebiete eine absolute und ausschliessliche Herrschaft besaßen, sondern Personen und Korporationen, welchen ein mehr oder weniger grosses Konglomerat bestimmter Herrschaftsrechte zukam, und die innerhalb ihrer Rechtssphäre unabhängig waren und über diese Rechte ähnlich wie über Privateigentum verfügten. Während die modernen öffentlichen Gewalten als blosse Zuständigkeiten erscheinen, welche aus dem einheitlichen Quell einer nur örtlich, aber nicht inhaltlich begrenzten Staatsgewalt fliessen, waren im mittelalterlichen Staate diese öffentlichen Gewalten selbständig nebeneinander bestehende Rechte ihrer Inhaber. Die wirtschaftliche Grundlage dieses Rechtszustandes war die Tatsache, dass die feudale Naturalwirtschaft die Volkswirtschaft in eine Vielheit selbständiger Ökonomien der Grundbesitzer zerfallen liess. Daneben bildeten die Städte, entsprechend ihrer anders gearteten Ökonomie, eine zweite Klasse von Trägern öffentlicher Gewalt. Da es also an einer gemeinsamen, übergeordneten und schrankenlosen Gewalt fehlte, konnten die Rechtsbeziehungen zwischen den Trägern öffentlicher Gewalten rechtlich nur durch Vertrag oder vertragsähnliche Geschäfte legitim verändert werden.² Während heute nur die Staaten als Subjekte internationaler Rechtsverhältnisse in Betracht kommen, schliessen im Mittelalter alle Träger öffentlicher Gewalt untereinander Abkommen, die jetzt nur unter Staaten geschlossen werden könnten. Insbesondere in Zeiten, in denen die Königsgewalt sehr schwach und keinen

² Schon die frühesten germanischen Gemeinwesen, welche auf den Trümmern des Römischen Reiches entstanden, hatten es nur zu einer unvollkommenen Staatlichkeit gebracht, was im Personalitätssystem seinen deutlichsten Ausdruck fand. Vgl. v. Ullmann, l. c. S. 64.

genügenden Schutz zu gewähren imstande war, steigerten und verdichteten sich die Beziehungen unter den grossen Grundherren oder den Städten. Man erinnere sich an die selbständige Politik der italienischen Staaten im Mittelalter, an die Bildung der Eidgenossenschaft, an die Hansa oder an die Adelsbünde des XV. Jahrhunderts. Warum aber hat sich aus dieser Fülle tatsächlich internationaler Beziehungen nicht damals schon die Vorstellung eines einheitlichen Rechts herausgebildet? Zwei Ursachen mögen hierfür vor allem massgebend gewesen sein: einmal die Verschiedenartigkeit der Träger solcher Rechtsbeziehungen hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit und Organisation und sodann der Umstand, dass dem Mittelalter für die Gebiete, welche heute Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht bilden, wegen des Mangels eines einheitlichen Rechtsschöpfers die Vorstellung des objektiven Rechts fehlte, sich alles vielmehr in subjektivem Recht auflöste. Es ist allerdings beizufügen, dass schon die mittelalterliche Staatslehre den Versuch machte, die Beziehungen der selbständigen politischen Gebilde auf der Grundlage des abendländischen Imperiums einheitlich zusammenzufassen.³

War der mittelalterliche Staat dualistisch, d. h. auf ein Nebeneinander öffentlicher Gewalten in seinem innern Aufbau gegründet, so spielte noch ein anderer Dualismus in dieser Periode eine bedeutende Rolle: die Zweiheit von Staat und Kirche. Zwar hat die Kirche wie das Römisch-Deutsche Reich eine Zeitlang eine überstaatliche Stellung nicht nur angestrebt, sondern vorübergehend auch besessen; dauernd aber hat sich die Kirche doch als ein unabhängiger Faktor neben dem Staate erhalten. Für die politischen und rechtlichen Vorstellungen des Mittelalters war dieser Dualismus so wenig etwas Besonderes als derjenige der verschiedenen öffentlichen Gewalten innerhalb eines Gebietes, die Kirche unterschied sich von andern selbständigen Gewalten nur durch ihren spirituellen Zweck und ihre universelle, an keine territorialen Schranken gebundene personale Basis.

³ Vgl. die Unterscheidung Lupolds v. Bebenburg zwischen imperium und regnum in *Rehm*, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft. 1896. S. 182 ff., namentlich S. 183 Note 7. Ferner *ibid.* S. 195 f.

Trotz der Zersplitterung der öffentlichen Gewalt in den Staatsgebilden des Mittelalters waren die Träger dieser Gewalten nicht gleich stark. Die Inhaber der hohen Gerichtsbarkeit, als derjenigen Gewalt, welche den stärksten Eingriff in die persönliche und ökonomische Freiheit des Einzelnen bedeutet, bildeten die Gravitationspunkte einer Entwicklung, deren Ursache, von mehr individuellen und lokalen Faktoren abgesehen, vornehmlich die fortschreitende Ablösung der Naturalwirtschaft durch die Geldwirtschaft und die daher rührende Lockerung des Lebensverbandes waren.⁴ Dieser Prozess führte teils zu einer umfassenden Konzentration, so in Frankreich, teils zu einer Zersetzung und bloss lokalen Konzentration, so in Deutschland. Die politischen Gebilde, welche nach und nach fast alle öffentlichen Gewalten aufzogen, waren in ihrer Organisation bestimmt durch die Faktoren, welche den Konzentrationsprozess begünstigten: in Frankreich und Spanien, seit dem XVI. Jahrhundert auch in Deutschland war es die Krone, in England und Skandinavien konkurrierten Monarch und Aristokratie mit verschiedenem Erfolge. In den Städterepubliken bildete sich die Oligarchie der Räte aus. Überall aber entstand nach und nach, hier früher, dort später, eine einheitliche und absolute Staatsgewalt, der gegenüber keine selbständigen Träger öffentlicher Rechte mehr anerkannt wurden. Operierte auch die Staatslehre zuerst noch mit einzelnen Hoheitsrechten, als deren Inbegriff die Souveränität definiert wurde, so war doch überall ein Organ vorhanden, welches eine tatsächlich unbeschränkte Staatsgewalt in Anspruch nahm und die Souveränität schliesslich als prinzipielle Schrankenlosigkeit erklärte. Der moderne Staat war erreicht.

Die Folge dieser Konsolidation und Vereinheitlichung der öffentlichen Gewalten war zunächst die Eliminierung einer grossen Zahl von Subjekten «internationaler» Rechtsverhältnisse, obwohl in Italien und Deutschland, einschliesslich der Schweiz, diese sich bildenden Territorialstaaten meist ziemlich klein und daher noch recht zahlreich waren. Aber das Wichtige ist, dass mit dem Ausgang des Mittelalters nur noch

⁴ Schmoller, l. c., namentlich S. 305 f. — Oppenheimer, l. c. S. 145 ff.

der Staat, d. h. das souveräne oder mindestens im Besitz von Landeshoheit befindliche Gemeinwesen von nun an als Träger eigener Rechte in Betracht kommt. Internationale Beziehungen sind, wie schon dargelegt wurde, nur möglich zwischen Verbänden, welche wenigstens in der internationalen zu regelnden Materie unabhängig sind. Da aber alle Unabhängigkeiten in der Staatssouveränität aufgegangen sind, werden Souveränität und internationale Rechtspersönlichkeit untrennbare Begriffe. Daraus ergibt sich zweierlei: Die Subjekte des internationalen Rechts besitzen alle ein gemeinschaftliches, sie von allen andern Personen und Verbänden unterscheidendes Merkmal, die Souveränität. Aus diesem Grundprinzip werden bestimmte Konsequenzen gezogen: die Exterritorialität, die Gleichheit usw. Der Ausbildung allgemeiner Rechtsregeln für den Verkehr unter Souveränen war der Umstand förderlich, dass die Souveräne meist Monarchen waren; eine Standessitte für sie hatte sich schon im Mittelalter begonnen zu bilden. Dynastische Verbindungen und die mit der Bildung grösserer einheitlicher Staatsgebilde und dem Emporkommen des Welthandels wachsende Bedeutung der internationalen Beziehungen führten zu regelmässigem Verkehr, zu ständigen Gesandtschaften, zu Usancen des Vertragsschlusses, zu einem Staatenzeremonial. Auch wo, wie in England, der Absolutismus nicht durchdrang, repräsentierte die Krone den Staat im internationalen Verkehr, während im Mittelalter eine solche volle Repräsentation des Staates durch die selbständigen Rechte der Stände unmöglich gemacht wurde.

Im weiteren ist der Souveränitätsbegriff bedeutungsvoll dadurch, dass die souveräne Staatsgewalt nach Abschliessung tendiert. Findet sie räumlich ihre Grenze an andern souveränen Gebieten, so ist sie bestrebt, auf ihrem Gebiete, regelmässig hervorgegangen aus der Konsolidation mannigfaltiger, ursprünglich auf Grund verschiedener Rechtstitel besessener und regierter Territorien, ein wenn möglich auch geographisch geschlossenes Staatsgebiet zu bilden. Der Begriff der Territorialhoheit ist in seiner reinen und absoluten Form ein Gebilde des modernen Staatsabsolutismus; die Ausschliesslichkeit und Absolutheit der Gebietsgewalt ist ein Grundpfeiler des modernen Völkerrechts, denn sie bedingt,

dass alle öffentlichen Funktionen nur durch den Gebiets-herrn besorgt werden können, dass also jede Funktion, die über das Staatsgebiet räumlich hinausgeht, nur auf Grund einer Abmachung mit dem auswärtigen Territorialherrn und nur durch diesen erfolgen kann.

Diese rechtliche Abschliessung der Gebiete ist in der Hauptsache Folge, aber durch gegenseitige Wechselwirkung auch Ursache der Ausbildung einer einheitlichen Staatswirtschaft an Stelle der Privatwirtschaft der Krone, der Feudalwirtschaften und der städtischen Ökonomien. Die Geldwirtschaft macht es dem politisch stärksten Faktor, regelmässig der Krone, möglich, durch Geld, d. h. durch Söldner sich von dem Lehensadel zu emanzipieren und ökonomische Mittel aus allen Landesteilen herbeizuziehen, ja selbst mobiles, durch Beamte zu verwaltendes Kapital anzusammeln. Daraus ergibt sich weiter das Bestreben für den Herrscher des Staates, die Quellen, welche Geldmittel liefern, soviel als möglich ertragreich zu gestalten, Steuerobjekte durch Vermehrung des Geldstandes und Verhinderung des Geldabflusses zu kreieren. Es ist die Politik des Merkantilismus, welche das wirtschaftliche Gegenstück zu der rechtlichen Institution des Staatsabsolutismus bildet.

Staatsabsolutismus und Merkantilismus sind Faktoren der internationalen Politik, welche regen Beziehungen unter den Staaten und der Ausbildung eines zwischenstaatlichen Rechts, einer Bindung der souveränen Gewalten nicht günstig sind. Aber die grosse Bedeutung, welche einem aktiven Handelsverkehr mit dem Ausland beigelegt wurde, veranlasste die Staaten, sich Handelsvorteile in andern Ländern zu sichern, und ein hochentwickeltes System von wirtschaftlichen Verträgen setzte ein.⁵ Die Gebundenheit und Unfreiheit der Bevölkerungen im Zeitalter des Absolutismus hinderte noch einen starken Bevölkerungsaustausch, und die unentwickelte Verkehrstechnik liess das Bedürfnis nach strafrechtlicher Hilfe noch nicht stark hervortreten.

Die durch die wirtschaftliche Exklusivität bedingten Interessengegensätze traten am schärfsten hervor im Seerecht.

⁵ Vgl. *Borchardt*, Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem, 1906, und dort Zitierte.

Die Verbesserungen der Schifffahrt, die überseeischen Besitzungen, das Aufkommen einer Frachtschifffahrt, insbesondere in Holland, liessen jedoch die Ausdehnung des Territorialprinzips auf die offene See unhaltbar erscheinen; der Umstand, dass verschiedene Staaten gleichzeitig Seegeltung besaßen, machte eine Annäherung an den Grundsatz der Meeresfreiheit möglich, wenn auch das jeweilige Vorherrschen eines Staates, zuletzt und am längsten dasjenige Englands, die Freiheit noch bedrohte. Namentlich im Seekriege verfuhr jeder Staat gegenüber dem feindlichen und neutralen Handel nach eigenen, seinem Wirtschaftsinteresse entsprechenden Grundsätzen.⁶ So kreiste alles Völkerrecht im XVI. und XVII., auch noch im XVIII. Jahrhundert um das Interesse des souveränen und wirtschaftlich möglichst geschlossenen Staates.

Doch hatte diese Periode der internationalen Beziehungen kaum begonnen, als Kräfte wirksam wurden, welche die Idee des Kollektivinteresses der Staaten zum Ausdruck brachten. Die Mächte, welche im Mittelalter gesamteuropäische Interessen zu wahren hatten, das Reich und die Kirche, hatten aufgehört, entweder wirkliches Leben zu besitzen oder universelle Bedeutung zu haben. Der durch die Reformation hervorgerufene konfessionelle Gegensatz der Staaten, der Antagonismus zwischen Frankreich und Habsburg-Spanien, die Vermehrung der Kollisionsflächen zwischen den Staaten infolge der Schifffahrtsverbindungen mit den zerstreuten überseeischen Besitzungen gaben im Gegensatz zum Mittelalter der internationalen Politik der neueren Zeit eine viel breitere Basis; an allen wichtigen Fragen war regelmässig eine grössere Zahl von Staaten interessiert. Das Resultat dieser Entwicklung war der Westfälische Kongress, an dem zum erstenmal eine Mehrheit von Staaten teilnahmen, und zwar, als souveräne Gemeinwesen, auf dem Fusse annähernder Gleichheit verkehrend, ohne Rücksicht auf Staatsform und Konfession. Der Gegensatz von Habsburg und Bourbon, an dem fast alle Staaten direkt oder indirekt interessiert waren, rief dem Grundsatz des Gleichgewichts und gab der auswärti-

⁶) v. Martitz, Völkerrecht (in Kultur der Gegenwart II, 8, 1906) S. 479 ff.

gen Politik aller Mächte einen gesamteuropäischen Charakter.

Ein weiteres Moment war die Existenz einer Grossmacht — der Niederlande —, welche nicht einen geschlossenen Wirtschaftskreis bildete, sondern als Frachtführer und Zwischenhändler ein Interesse an einem möglichst freien und gesicherten Verkehr hatte, d. h. die Interessen der Weltwirtschaft vertrat, welche aber erst seit dem XIX. Jahrhundert eine dominierende Rolle im internationalen Rechte spielen sollten.⁷

Ein dritter Faktor, der in früheren Perioden nicht oder nur vereinzelt — so in den imperialistischen und pazifistischen Projekten mittelalterlicher Denker und Politiker — zur Geltung kam, wurde nunmehr von grosser Bedeutung: die Vorstellung von dem Seinsollenden im internationalen Leben. Die Gesamtorganisationen der abendländischen Christenheit, Reich und Kirche, waren ihrer universellen Bedeutung beraubt, die Grundlagen für ein zusammenfassendes Staatensystem konnten nur noch in den einzelnen Staaten gefunden werden. Dieser individualistische Zug⁸ war auch durch die ganze geistige Entwicklung vorgezeichnet: Reformation und Kapitalismus heischten individuelle Freiheit, das römische Recht, welches die ganze juristische Wissenschaft beherrschte, trug ein individualistisches Gepräge, die mathematisch-physikalische Weltbetrachtung war streng atomistisch. An die Stelle interpretierender, kirchlich gebundener Scholastik trat ein konstruierender Rationalismus, dessen bedeutendste Schöpfung wohl das Naturrecht war. Weil dieses Rechtssystem dem Zeitgeist, den Aspirationen der geistig Führenden entsprach, übte es durch zwei Jahrhunderte solche Suggestivkraft, dass auch die Regierungen sich seinem Einfluss nicht entziehen konnten oder es wenigstens sich dienstbar zu machen suchten. Der individualistische Charakter des Naturrechts, welches das Völkerrecht in der Hauptsache als ein absolutes, gesteigertes Privatrecht erscheinen lässt, entsprach zwar dem Souveränitätsprinzip des modernen Staates, stellte

⁷ *Preuss*, l. c. S. 26 f.

⁸ v. *Schulze-Gaebnitz*, *Britischer Freihandel und englischer Imperialismus*, 1906 (Einleitung).

aber gleichzeitig ethische Forderungen an den Staat, es postulierte eine Ethik des internationalen Lebens⁹: Der Staat ist nicht die Quelle des absoluten Rechts, sein positives Recht kann an einem aus der Vernunft, aus der allgemeinen Natur des Menschen und der menschlichen Verbände abstrahierten Rechte gemessen werden. Da es bis dahin an allgemeinen positiven Rechtsprinzipien des internationalen Verkehrs gefehlt hatte, war dem Naturrecht auf dem Gebiete des Völkerrechts der freieste Spielraum gewährt, und es trat deshalb seltener in unvermittelten Konflikt mit dem positiven Recht als auf dem Gebiete des internen Rechts. Seine rationalen Konstruktionen waren berufen, die ungeheuren Lücken des positiven Rechts auszufüllen.

Das Naturrecht hat eine verschiedenartige und verschieden wichtige Rolle für die einzelnen Rechtsgebiete gespielt: für das Privatrecht war es in der Hauptsache eine Rationalisierung positiven Rechts, vorwiegend römisch-rechtlichen Charakters; im Staatsrecht erfüllte es seine wichtigste Mission in der Propagierung des politischen Programms des aufsteigenden dritten Standes; für das Völkerrecht bedeutete es eine gänzliche Neuschöpfung, die Aufstellung eines Systems von Rechtssätzen für ein Gebiet sozialer Beziehungen, auf welchem zwar zahlreiche Rechtsverhältnisse bestanden, ein objektives, allgemeines Recht aber nicht existierte. Durch Übertragung eines Systems von Rechtsprinzipien, die aus der bedeutend höher entwickelten staatlichen Rechtsordnung ab-

⁹ Hatten die früheren Projekte von Weltorganisationen (Dubois, Podiebrad von Böhmen, Sully) eine offenbar politische Tendenz, so sind diejenigen eines Eméric Crucé, William Penn und Saint Pierre durchaus idealistisch. Auch die naturrechtliche Grundlegung des Völkerrechts bei Grotius, Pufendorf, Wolff, Kant steht und fällt mit der Annahme einer Ethik der staatlichen Gemeinschaften. Der Individualismus des Naturrechts stand, wie die Idee der Civitas maxima bei Wolff beweist, dem Gedanken der Staatenföderation ebensowenig entgegen wie demjenigen des auf Vertrag basierten Staates. Zur Geschichte des Idealismus auf dem Gebiete der Internationalität im Zeitalter des Naturrechts vgl. *Schücking*, I. c. S. 38 ff. Die dort S. 38 zitierte Literatur, ferner neuestens *Melamed*, Theorie, Ursprung und Geschichte der Friedensidee. 1909. Dokumente bei *Darby*, International Tribunals. 1904.

strahiert waren, wurde ein ideales objektives Völkerrechtssystem begründet, in welches die effektiven Rechtsverhältnisse teils eingeordnet wurden, oder aus dem sie, als anormal, ausgeschlossen blieben. Das naturrechtliche Völkerrecht ist einer naturwissenschaftlichen Arbeitshypothese vergleichbar, die verwendet wird, bis die experimentellen Erfahrungen hinreichendes Material zur Ableitung eines Gesetzes erbracht haben. Ohne Zuhilfenahme des Naturrechts wäre es vielleicht nicht möglich gewesen, von dem Wirrwarr einzelner Rechtsbeziehungen zu einem objektiven gemeinen Rechte aufzusteigen, eine rein positive Methode hätte wohl zu dürftige Resultate ergeben. In dem Masse, in dem durch die Entwicklung der internationalen Beziehungen positive Rechtsätze sich herausbildeten, konnte der Notbrückenbau des Naturrechts abgebrochen werden, aber auch heute steht noch **mancher Pfeiler des Baues.**

Die Entwicklung eines idealen, natürlichen Völkerrechts war nur teilweise der Ausdruck der internationalen Verhältnisse vom XVI. bis XVIII. Jahrhundert; auch nur teilweise die Formulierung eines sozialen Ideals aufstiegender Klassen oder Staaten. Es war zum grössten Teil eine rein wissenschaftliche — oder richtiger gesagt, eine spekulative, auf einer aprioristischen Ethik begründete — Schöpfung. Erst eine spätere, gegen das Ende des XVIII. Jahrhunderts einsetzende, um die Mitte des XIX. Jahrhunderts sich entschieden durchsetzende wirtschaftliche und politische Entwicklung liess die internationalen Beziehungen in das von der Wissenschaft geschaffene Rechtssystem hineinwachsen. Die politische und wirtschaftliche Befreiung des Individuums durch die Revolution und ihre Folgeerscheinungen, die neuen Produktions- und Verkehrsmittel, die Untergrabung des Merkantilismus durch die Befreiung der amerikanischen Kolonien gaben den internationalen Beziehungen durchaus neue Grundlagen. Eine Weltwirtschaft bahnte sich an auf Grund eines reger werdenden persönlichen Verkehrs (durch Auswanderung und Niederlassung), und insbesondere infolge eines ausgedehnten Warenverkehrs. Wirtschaftspolitische Postulate der inneren Politik werden auf die internationalen ausgedehnt; das Prinzip des freien allgemeinen Gebrauches gewisser unentbehrlicher Sachen findet eine analoge Anwendung im Völker-

recht in der sich nun durchsetzenden Meeresfreiheit und in der Internationalisierung gewisser wichtiger Wasseradern des Kontinents.¹⁰ Durch die Ausbildung des Kapitalismus wird die Versorgung geldbedürftiger Staaten durch kapitalstarke möglich und so ein weiteres Band wirtschaftlicher Verknüpfung geschaffen. Es ist nicht möglich und auch nicht notwendig, hier die Entfaltung der Weltwirtschaft und die rückläufigen, auf Autarkie einzelner Staaten gerichteten Bestrebungen darzustellen. Der internationale Menschen-, Güter- und Kapitalaustausch hat namentlich seit der Mitte des XIX. Jahrhunderts für die weitaus grösste Zahl der Staaten eine Bedeutung erlangt, wie in keiner Periode zuvor, und damit ist das Bedürfnis nach der Sicherung dieser Beziehungen gewachsen. Die Freiheit der Bewegung und der geschäftlichen Tätigkeit, welche die meisten Gesetzgebungen seit der Mitte des XIX. Jahrhunderts dem Menschen, in der Regel ohne Rücksicht auf seine Staatsangehörigkeit, geben, hat den Staaten die Kontrolle über den internationalen Verkehr tatsächlich entrissen; der Staat kann wohl hemmend oder fördernd eingreifen; aber positiv hervorrufen oder unterbinden kann und will auch der heutige Staat diesen Verkehr nicht mehr. Auch zwischen den Angehörigen von Staaten, die in keinen partikulären Rechtsbeziehungen zueinander stehen, können intensive wirtschaftliche Interessengemeinschaften bestehen, und die Niederlassungs- und Handelsverträge kommen regelmässig erst nachträglich hinzu, um einen schon bestehenden Verkehr zu ordnen, zu schützen, zu fördern. Die Weltwirtschaft hat zahlreiche soziale Gruppen verschiedener Staaten in unmittelbare Beziehungen und, durch die enge Verknüpfung aller Gruppen einer einzelnen Volkswirtschaft untereinander, mittelbar die gesamten Bevölkerungen der am Weltverkehr beteiligten Staaten in gegenseitige Abhängigkeit gebracht.

Die Staaten haben durch die Revolution ihren Charakter als souveräne Gemeinwesen, als Inhaber einer ausschliesslichen Gebietsherrschaft nicht verloren, und sie bilden deshalb in der Weltwirtschaft die festen Punkte, von denen die

¹⁰ *Carathéodory*, Das Stromgebietsrecht etc., in Holtzendorff, Handbuch (1887) II S. 293 ff.

stärksten Einflüsse, namentlich auch die stärksten Hemmungen ausgehen können. Die Volkswirtschaften behaupten sich, dank der staatlichen Souveränität, innerhalb der Weltwirtschaft; aber sie sind in diese unentwirrbar verwickelt. Der Staat findet deshalb an der Weltwirtschaft eine tatsächliche Schranke, von der er sich nicht befreien kann. Mag er noch so sehr sich von ihr emanzipieren wollen und nach Autarkie streben, das weltwirtschaftliche Interesse bleibt für ihn eine beständige, wenn auch variable Grösse. Eine Volkswirtschaft kann sich, und auch da meist nur unter schweren Erschütterungen, von den Beziehungen zu einem oder mehreren Staaten losreissen, nicht aber sich aus der Gesamtheit der internationalen Beziehungen lösen. Die namentlich durch die modernen Verkehrsmittel zur Weltwirtschaft gesteigerte internationale Wirtschaft hat ein so vielmaschiges Netz von Beziehungen unter den einzelnen Volkswirtschaften geknüpft, dass selbst grosse Kriege immer noch unter einer Mehrheit von Staaten die normalen friedlichen Verhältnisse weiterbestehen lassen; durch diese Verbreiterung der ökonomischen Basis der internationalen Beziehungen ist die Existenz einer dauernden Rechtsgemeinschaft gesichert. Ausser den partikulären, unter Umständen sehr engen, aber dem Wechsel der politischen Verhältnisse ausgesetzten Beziehungen unter den Staaten besteht eine allgemeine, in ihrer Totalität niemals aufhebbare Verknüpfung aller Staaten, welche die Folge der gegenseitigen wirtschaftlichen und kulturellen Abhängigkeit der Staaten ist. Aus der Synthese gleichartiger partikulärer Rechtsbeziehungen jedes Staates zu jedem andern entsteht das gemeine Völkerrecht. Dass dieses gemeine Recht eine so späte Entstehung und Entwicklung hat, erklärt sich namentlich aus drei Umständen: einmal aus der Rückständigkeit der Verkehrstechnik vor der Einführung der Dampfmaschine, was zur Folge hatte, dass jeder Staat in der Hauptsache nur mit einem engeren Kreise, meist benachbarter Staaten in regerem Verkehr zu stehen pflegte; sodann aus der geringen Zahl der Staaten, welche früher am Weltverkehr teilnahmen (die zahlreichen untergegangenen Kleinstaaten in Deutschland und Italien sind den neu entstandenen Staatswesen in Belgien, Nord- und Südamerika und auf dem Balkan nicht äquivalent), endlich — und nicht

zum mindesten — aus dem vorwiegend staatlichen und politischen Charakter der internationalen Beziehungen der merkantilistischen Epoche im Gegensatz zu dem mehr gesellschaftlich-ökonomischen Gepräge des heutigen Völkerrechts und internationalen Lebens überhaupt.¹¹

Würde das Freihandelsprinzip eine allgemeinere Verwirklichung erfahren haben, als es tatsächlich der Fall war, und hätte es zu einer weitgehenden wirtschaftlichen Abhängigkeit der Staaten untereinander und zu einer wirklichen internationalen Arbeitsteilung geführt, so würde das Bedürfnis nach Sicherung des internationalen Güteraustausches zur Ausbildung eines sehr starken internationalen Rechtes und Rechtsschutzes haben führen müssen. Einer solchen Entwicklung stellten sich jedoch hindernd in den Weg die Interessen der relativ weniger leistungsfähigen Produzenten an der Erhaltung ihrer Produktionszweige, überhaupt die Ungleichheit im Entwicklungsstadium und der wirtschaftlichen Kapazität der Staaten und sodann das militärisch-politische Interesse jedes Staates an der Erhaltung einer wenigstens relativen ökonomischen Autarkie und gewisser, insbesondere der bäuerlichen Volksklassen. Wenn auch das XIX. Jahrhundert eine ausserordentliche absolute wie relative Steigerung der Weltwirtschaft gebracht hat, so haben doch die Staaten, auch die am meisten freihändlerischen, nie aufgehört, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen als ein Gebiet autonomer Regelung zu behandeln und die vom Staate getragene Volkswirtschaft als Selbstzweck zu betrachten und keinesfalls diese den Interessen der Weltwirtschaft, d. h. einzelner, nämlich der am Weltverkehr beteiligten Gruppen des Volkes zu opfern. Eine universelle gleichmässige Regelung der internationalen wirtschaftlichen Beziehungen hat deshalb nicht eintreten können und wird voraussichtlich nie eintreten. Gleichwohl hat das moderne Völkerrecht Rechtsformen entwickelt, welche erkennen lassen, dass auch auf dem wirtschaftlichen Gebiet neben die Interessen, die einzelne Staaten gegenüber einzelnen anderen haben, allgemeine Interessen treten, die jeder Staat gegen jeden andern oder wenigstens die meisten andern Staaten hat. Verfolgt auch jeder

¹¹ *Nippold*, Fortbildung I. c. S. 19 ff.

Staat nur die Interessen seiner individuell abgegrenzten eigenen Volkswirtschaft, so hat er doch da gemeinsame Interessen mit allen andern Staaten, wo eine Vereinheitlichung gewisser Materien eine allgemeine Steigerung der wirtschaftlichen Kapazitäten, ohne besonderen Vor- oder Nachteil für einzelne Staaten (Post, Telegraph, technische Einheit der Eisenbahnen usw.), herbeiführen wird, oder wo, wie beim Schutz des Urheberrechts, die Internationalisierung keine Gefahr für die Autonomie der Volkswirtschaft bedeutet. Ein weiteres typisches Beispiel für die Ausbildung allgemeiner Völkerrechtsnormen bildet die sog. europäische Meistbegünstigungsklausel, welche im Gegensatz zur merkantilistischen keinen individuellen Charakter hat, sondern auf eine unbestimmte Zahl von Staaten eine gleichmässige Anwendung findet.¹²

Als Korrelat des Rechts eines internationalen Warenaustausches bildet sich das Recht der privatrechtlichen und prozessrechtlichen Stellung des Ausländers, die auch von grosser Bedeutung ist einerseits für den Kapitalienverkehr, andererseits für die Niederlassung. Letztere, welche in kleinen Staaten der Alten und in fast allen Staaten der Neuen Welt ein internationales Problem von höchster Wichtigkeit darstellt, hat durch die Befreiung des Individuums, durch Auswanderungs- und Niederlassungsfreiheit einen Umfang angenommen, der in früheren Perioden unmöglich gewesen wäre.

Die gesteigerte Verkehrstechnik hat den Staaten die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen ihrer territorialen Begrenzung gegenüber früher sehr erschwert oder fast unmöglich gemacht, so insbesondere die Verfolgung der Verbrechen. Die Rechtshilfe ist ein Gebiet, auf welchem die Staaten wesentlich identische Interessen haben, daher die zahlreichen materiell nahezu übereinstimmenden Verträge. Zum Teil analog verhält es sich mit der Seuchenpolizei.

Wie schon bei der Rechtshilfe, so tritt in andern international geregelten Materien neben dem wirtschaftlichen Moment das ideale hervor. Ethische Forderungen, die sich in der Gesellschaft einer grossen Zahl von Staaten durchgesetzt haben, verlangen Anerkennung und Sicherung durch die inter-

¹² *Glier*, Die Meistbegünstigungsklausel, 1905.

nationale Rechtsordnung: Beschränkung der Kriegsmittel, Kriegssanitätsdienst, Schutz der Naturvölker, Unterdrückung der Sklaverei und ähnliches.

Das Völkerrecht hat, namentlich seit der Mitte des XIX. Jahrhunderts, sein materielles Geltungsgebiet unermesslich erweitert; es hat aber im wesentlichen doch trotz dieses Umstandes seinen ursprünglichen Charakter beibehalten. Trotzdem neben die partikulären Rechtsbeziehungen allgemeine Rechtsinstitute, ein gemeinsames Völkerrecht, getreten sind, ist das Völkerrecht doch in der Hauptsache ein Recht isolierter Staaten; jeder Staat, auch wenn er nach Völkerrecht handelt, handelt autonom; internationale Rechtssätze entspringen parallelen Willensakten. Auch übereinstimmende Interessen der Staaten werden in der Hauptsache nicht kollektiv, sondern individuell wahrgenommen. Von engen politischen Verbindungen unter einigen wenigen Staaten (Realunionen, Bundesstaaten) abgesehen, sind die internationalen Verbindungen stets lockere Gebilde, die gegenüber den sie bildenden Staaten wenig Macht und Festigkeit besitzen. Trotz aller Weltwirtschaft, trotz alles persönlichen Verkehrs, trotz Ausbreitung einer wenigstens äusserlich homogenen Kultur über die Mehrzahl der Staaten ist der Staat immerfort die höchste Form sozialer Integration geblieben; sein einheitlicher Wille behauptet die staatliche Volkswirtschaft innerhalb der Weltwirtschaft als selbständige Grösse: die durch die Institution des Staates geeinte soziale Gruppe ist immer die stärkste geblieben. Solange der Staat für alle sozialen Gebilde die stärkste Anziehungskraft besitzt, kann das Recht jenseits des Staats nur ein solches zwischen autonomen Gebilden sein. Erst wenn über den einzelnen Staat hinausreichende soziale Bildungen entstünden, welche diesem gleichwertig oder überlegen wären, würden der einzelne Staat und seine Interessen aufhören, den Charakter des internationalen Rechts ausschlaggebend zu bestimmen. Insbesondere, wenn die ausserstaatlichen Gruppen eine universelle Ausdehnung und Wirksamkeit erlangten, würden sie imstande sein, den einzelnen Staat, auch gegen seinen Willen, den Interessen der überstaatlichen Gruppe untertan zu machen.

V. Das gemeine Recht und die Staatengesellschaft.

Ihrem Geltungsgebiet nach sind die Normen des zwischenstaatlichen Verkehrs partikulär oder gemein; ihrem Wesen nach Rechtsnormen oder Regeln der Sitte.¹

Was zunächst die partikulären Rechtsnormen betrifft, so bestehen sie regelmässig in vertraglichen Satzungen, Vereinbarungen. Die Entstehung eines partikulären Gewohnheitsrechts kann nicht vermutet werden, denn, wenn der Wille zu rechtlicher Bindung vorhanden ist, kommt er regelmässig in ausdrücklicher Abmachung, und zwar schon in sehr primitiven Verhältnissen, zur Erscheinung.² Auf Grund eines einer ganzen Staatengruppe gemeinsamen objektiven Gewohnheitsrechtes können wohl dauernde Besitzstände im Ver-

¹ Was die Konventionalregeln des Rechts anbetrifft, welche in grundlegender Weise von *Hatschek*, l. c. behandelt worden sind, so können diese im Völkerrecht auf verschiedenen Gebieten nachgewiesen werden. Abgesehen vom Organisationsparallelismus (vgl. oben S. 73) lassen sich solche Konventionalregeln des Völkerrechts, nicht blosse Regeln der Völkersitte, sowohl im gemeinen wie im partikulären Völkerrecht nachweisen. Auf dem Gebiete des Vertragsrechts erscheint sie unter der Form der *clausula rebus sic stantibus* (vgl. *Schmidt*, Über die völkerrechtliche *clausula rebus sic stantibus*. 1907). Auch das internationale Flussrecht ist z. T. durch Konventionalregeln beherrscht, welche von den formell geltenden Rechtsnormen des Wiener und Pariser Kongresses abweichen.

² Geschriebenes oder wenigstens durch Surrogate der Schrift fixiertes Recht erscheint sehr wahrscheinlich im Verkehr der primitiven Gruppen und Staaten früher als in der internen Rechtsordnung. In der Sippe und Horde und im Staat entwickelt sich die Norm aus der Tatsache gleichbleibender, sich immer wiederholender Übung und findet ihren Rückhalt an der gesellschaftlichen Organisation; in den Verhältnissen unter primitiven Gemeinwesen fehlt es aber der Rechtsgewohnheit nicht nur an der schützenden Organisation, sondern auch an der Stetigkeit von Verkehrserscheinungen eines gleichartigen Typus. Die Verhältnisse nach aussen, soweit sie eine Beschränkung der Freiheit bedeuten, erscheinen stets als Singularität. Der Krieg, der allerdings ein typisches, immer wieder eintretendes Verhältnis darstellt, ist, vom Völkerrecht der höheren Rechtsgemeinschaften abgesehen, ein schlechthin tatsächlicher Zustand.

hältnis unter zwei Staaten wegen Anerkennung unvordenklichen Besitzes rechtlich erheblich sein und subjektive Rechte begründen, bzw. unanfechtbar machen, aber die Bildung eines objektiven Gewohnheitsrechts zwischen zwei einzelnen Staaten scheitert an der Tatsache, dass jeder Staat die Freiheiten und Rechte, die ihm nach gemeinem Recht zukommen, trotz einer abweichenden Praxis gegenüber einzelnen Staaten stets für sich in Anspruch nehmen wird, solange er nicht ausdrücklich darauf verzichtet hat. Fehlt es aber an einem gemeinen Rechte, bestehen nur individuelle Rechtsbeziehungen von einem Staat zu einem bestimmten anderen, so wird jeder Beteiligte erst recht sich auf seine vollständige Unabhängigkeit berufen und nur solche subjektiven Rechte der Gegenpartei anerkennen, die auf gesichertem Besitz, Vertrag oder Vereinbarung beruhen.

Inhaltlich decken sich die partikulären Vereinbarungen mit dem innerstaatlichen Rechte sofern, als kaum ein Gegenstand innerer staatlicher Ordnung nicht unter Umständen internationale Beziehungen aufweisen könnte. Der internationale Waren-, Personen- und Kapitalienverkehr gibt allen staatlichen Normen, die Personen und Vermögen betreffen, eine Beziehung zum internationalen Recht (Zoll, Niederlassung, Rechtsschutz, Privat- und Strafrecht, Besteuerung usw.); aber auch die Staatsorganisation oder andere rein interne Verhältnisse können, wenn auch seltener, Gegenstand partikulärer Abkommen sein.³

³ Diejenigen völkerrechtlichen Schriftsteller, welche die universalen, allgemeinen und partikulären Normen in ihre Systeme des Völkerrechts einbeziehen (wie v. Martens, v. Liszt u. a.), gruppieren diese nach materiellen Gesichtspunkten. Wenn sich auch eine solche Systematisierung aus praktischen Erwägungen rechtfertigen lässt, so steht sie doch andererseits einer juristischen Anordnung des Stoffes im Wege. Es verhält sich damit ähnlich wie mit den Systemen des Verwaltungsrechts, das sowohl nach Komplexen inhaltlich zusammengehörender Normen wie nach Rechtsinstituten dargestellt werden kann (vgl. *Spiegel*, Die Verwaltungsrechtswissenschaft, 1909, S. 28 ff. und S. 44 ff.). Mit einer mehr oder weniger summarischen Darstellung des materiellen internationalen Vertragsrechts ist indessen weder dem Praktiker noch dem Theoretiker gedient; worauf es ankommt, ist folgendes: der monographisch darstellende Prakti-

Partikularrechtliche Normen können sowohl identischen als korrelativen als auch gegensätzlichen Interessen der Staaten ihre Entstehung verdanken. Im ersteren Falle wird eine allgemeine, beide Teile gleichmässig verbindende Norm aufgestellt werden, wenn auch vielfach, z. B. in Niederlassungs- und Handelsverträgen, die Norm zerlegt wird in zwei Einzelzusagen, die identisch sind mit der Ausnahme, dass Berechtigter und Verpflichteter darin vertauscht sind.⁴ Korrelative und konträre Interessen finden gewöhnlich ihren Ausdruck in Normen, die sich ausdrücklich auf eine Partei als Pflichtsubjekt beziehen, obwohl auch hier, um die Empfindlichkeit eines vielleicht in ungewöhnlicher Weise belasteten Staates zu schonen, eine abstrakte allgemeine Form gewählt wird.

Die Zahl der internationalen partikulären Vereinbarungen und der in ihnen aufgestellten Normen (ganz abgesehen von den bloss rechtsgeschäftlichen Verträgen) ist ausserordentlich gross. Auf ihnen und den allerdings weniger zahlreichen Kollektivverträgen beruhen in der Hauptsache die internationalen Beziehungen, soweit diese einen rechtlichen Charakter besitzen und nicht völlig autonom von jedem einzelnen Staat geregelt werden oder überhaupt nur eine tatsächliche Existenz haben. In diesen partikulären Normen erschöpfte sich im wesentlichen das internationale Recht früherer Zeiten. Aber aus dem regen partikulären Rechtsverkehr, der im wesentlichen übereinstimmende Formen aufwies, war, wie schon

ker hat zu untersuchen, wie die diplomatische und Verwaltungspraxis bestimmter Staaten hinsichtlich bestimmter, sachlich begrenzter Gebiete des internationalen Verkehrs gestaltet sei, was aus den Gesetzen, Vertragstexten usw. in der Regel nur unvollkommen ersichtlich ist. Der systematisierende Theoretiker dagegen hat das Typische aus der Fülle der einzelnen konkreten Erscheinungen herauszusuchen. So ist z. B. die Meistbegünstigung ein Institut, das den verschiedensten materiellen Gebieten des internationalen Rechts (Zollwesen, Prozessrecht, Gewerbefreiheit usw.) eigentümlich ist, aber bei der hergebrachten Art der Behandlung des Völkerrechts entweder ganz unberücksichtigt bleibt oder nur im Zusammenhang mit einem Spezialgebiet eine systematisch nicht einwandfreie Darstellung findet.

⁴ z. B. Deutsch-schweizerischer Niederlassungsvertrag vom 31. Mai 1890, Art. 1 und 3.

gezeigt wurde, die Vorstellung eines gemeinen, die Staaten auch mangels partikulärer Abkommen bindenden Rechts entstanden, dem das Naturrecht System und theoretische Vollständigkeit gab. Aus allgemeinem Recht, d. h. aus übereinstimmenden, ihre Geltung jedoch aus partikulärer Anerkennung oder Willenssetzung ableitenden Normen, wird mit der Zeit *gemeines*, d. h. aus einer einheitlichen Rechtsquelle fließendes Recht. Die Allgemeinheit einer Rechtsnorm ist stets der Ausdruck allgemein vorkommender sozialer Verhältnisse oder sozialer Ideale, und die Identität dieser Zustände und Vorstellungen in einem grösseren Staatenkreise bewirkt in ähnlicher Weise *gemeines* Recht, wie regelmässig wiederkehrende oder sich lange behauptende Tatsachen auch in den einzelnen sozialen Verbänden massgebende Bildner der Sitte und des Rechts sind.⁵

Eine vertragsmässige Fixierung des gemeinen Rechts gibt es erst seit dem XIX. Jahrhundert. Bis dahin war das gemeine Recht nur Gewohnheitsrecht; es ist es heute noch in der Hauptsache. Allem Gewohnheitsrecht ist eine gewisse Unsicherheit in bezug auf Existenz und Umfang eigentümlich, soweit es nicht von einer einheitlichen Rechtsprechung tatsächlich formalisiert worden ist. In ganz besonderem Masse eignet diese Unsicherheit dem zwischenstaatlichen Gewohnheitsrecht, denn diesem fehlt die ständige Gerichtsorganisation, welche eine Tradition der Rechtsprechung repräsentiert, ja es fehlt im allgemeinen überhaupt an Organen, welche autoritativ das Recht finden und verkünden. Wenn es sich um eine Verkündung geltenden Rechts, wie dies bei der Londoner Seerechtsdeklaration ausdrücklich gesagt wird, handelt, dann liegt eben ein Rechtsakt vor, der äusserlich durchaus den Charakter der vertragsmässigen Rechtssatzung hat.⁶ Wie in engern sozialen Verbänden speziell innerhalb

⁵ *Jellinek*, Recht des modernen Staats. I S. 307 ff. Erst von dem Zeitpunkte an, in welchem zahlreiche, wesensgleiche Beziehungen unter verschiedenen, aber sämtlich miteinander verkehrenden Gemeinwesen bestehen, kann das Faktische normativen Charakter erhalten.

⁶ Dass die Londoner Deklaration vom 26. Februar 1909 im Grund ein normativer Staatsvertrag ist, erhellt schon aus der Kündigungsmöglichkeit (Art. 69), während sonst von einem Recht der Staaten.

des Staats Sitte und Gewohnheitsrecht solange tatsächlich ungeschieden nebeneinander liegen, als nicht ein Organ autoritativer Rechtsfindung und Rechtsprechung eine Norm als rechtliche, nicht bloss konventionale Regel anerkannt hat, so sind in den Beziehungen unter Staaten Rechts- und Sittenregeln noch viel mehr miteinander vermengt. Da, von den immer noch vereinzelt Fällen richterlicher Entscheidung zwischenstaatlicher Streitigkeiten abgesehen, die Reaktion gegen Verletzungen rechtlicher und bloss konventionaler Regeln durch die Staaten dieselbe ist, d. h. eigenmächtige Selbsthilfe⁷, so differenzieren sich die beiden Arten von Normen nur durch die subjektive Vorstellung, welche die beteiligten Staaten von ihnen haben. Dass aber die Staaten diese Unterscheidung zwischen rechtlichen Normen und blossen Regeln faktischer Geltung machen, lässt sich nicht leugnen, wenn man die Tatsachen nicht einfach unberücksichtigt lässt; zum allermindesten ist die gesteigerte Rücksicht auf die «Rechtsnorm» eine Regel von nicht zu bezweifelnder Tatsächlichkeit. Es ist indessen hier nicht der Platz, die Frage nach der Rechtsnatur und der Positivität des Völkerrechts aufzuwerfen; denn ihre Beantwortung ist überhaupt gleichgültig sowohl für die Soziologie, die sich mit den Tatsachen des internationalen Lebens befasst, als für das Völkerrecht selbst, das, auf diesen Tatsachen ruhend, ein in sich geschlossenes Gebiet ist und keiner Anerkennung durch eine andere Rechtsordnung bedarf, um zu sein, was es tatsächlich ist.

einzelne Normen des gemeinen Rechts nicht mehr anerkennen zu wollen, nie die Rede ist.

⁷ Die Doktrin macht allerdings den Unterschied zwischen Retorsion als Akt der Unbill gegen Unbill und Repressalie als Rechtsverletzung zur Ahndung einer Rechtsverletzung (vgl. v. Ullmann, l. c. S. 454 ff.). Aber abgesehen davon, dass die Retorsion auch eine Reaktion gegen ein Delikt bilden kann, ist das äusserste Mittel zum Schutz internationaler Interessen und Rechte an sich zulässig sowohl bei Verletzung von Recht wie bei Verletzung von Sitte. Die Lehre vom gerechten Krieg dürfte im heutigen Völkerrecht keine Stütze finden; der Krieg ist schlechthin Tatsache, nicht Rechtsmittel. Der fundamentale Unterschied, den die staatliche Rechtsordnung zwischen Verletzung von Recht und Verletzung von Sitte macht, hat demnach kein wirkliches Analogon im Völkerrecht.

Wichtig ist einerseits die Feststellung, dass es neben dem Völkerrecht eine bloss Völkersitte gibt, und anderseits die Grenzziehung zwischen den beiden Gebieten. Die Existenz einer Völkersitte⁸ müsste, auch wenn sie nicht unschwer durch geschichtliche Beispiele zu belegen wäre und von der Doktrin als *comitas gentium* und Völkercourtoisie festgestellt wäre, vermutet werden, weil die Sitte eine Erscheinung ist, welche in allen sozialen Gemeinschaften auftritt und durch die normative Kraft der Tatsachen bedingt ist, welche ihrerseits auf den konstanten Eigenschaften der Personen und Dinge beruht. Schwierig dagegen ist die Grenzziehung zwischen internationalem Recht und internationaler Sitte. Solange es an einer bewussten und selbständigen Rechtschöpfung unter Staaten fehlte — und eine solche ist auf dem Boden des gemeinen Rechts erst eine Erscheinung der neuesten Zeit —, konnte nichts Recht werden, was nicht Sitte, vielleicht durch die Übermacht eines Staates aufgezwungene Sitte gewesen war. Aber umgekehrt ist, wie in der internen Rechtsordnung, nicht alle Sitte zu Recht gesteigert worden.

Die Untersuchung darüber, welches die tatsächlichen Formen des internationalen Verkehrs sind und wann und in welcher Gestalt sie zu gemeinen Rechtsnormen sich ausgestaltet haben, bildet die Hauptaufgabe der Völkerrechtswissenschaft. Dass diese Aufgabe auch nur annähernd gelöst sei, wird niemand, der die von der herrschenden Lehrmeinung formulierten Normen kritisch prüft, behaupten.

Eine ganze Reihe von Normen, welche die Völkerrechtswissenschaft seit den Tagen des Naturrechts in ihrem Inventar der positiven Rechtssätze aufführt, dürfen bei näherem Zusehen doch nur als Regeln der Völkersitte erklärt werden. Der Nachweis, dass die Staaten diese Normen als gemeines Recht anerkennen, eine Abweichung also nicht bloss unfreundlich und «unfair», sondern direkt rechtswidrig wäre, dürfte in sehr vielen Fällen kaum möglich sein. Gerade solche Normen, welche im ausgedehntesten Masse und im grossen ganzen in durchweg übereinstimmender Form Gegen-

⁸ Stoerk, Völkerrecht und Völkercourtoisie, in der Festgabe für Laband. 1908. I S. 129 ff.

stand partikulärer Vereinbarung geworden sind, haben die Entwicklung vom allgemeinen zum gemeinen Recht noch nicht durchgemacht; das gilt namentlich von den auf die Stellung der Ausländer bezüglichen Regeln einschliesslich des Auslieferungswesens. Auch ohne Vertrag wird jeder Staat die Zulassung und rechtliche Anerkennung der Fremden für eine Pflicht halten, aber nur für eine solche der Sitte, nicht des Rechts; wenn ihm eine abweichende Praxis zweckmässig erscheint, wird er vor deren Durchführung nicht zurückschrecken. Die Rücksichtslosigkeiten in solchen Dingen sind zahlreicher als man gemeiniglich glaubt; aber auch die Staaten sind gegen eigenmächtiges Vorgehen eines andern nicht sehr empfindlich in solchen Fragen, da sie das Schwergewicht auf die Unabhängigkeit legen und deshalb die Konsequenzen, die sich aus der Annahme einer blossen Sitte ergeben, in den Kauf nehmen.

Wenn man den Versuch machen will, Völkersitte und Völkerrecht methodisch zu scheiden, so kann man zunächst untersuchen, welche Arten von Beziehungen unter Staaten vorkommen und welche dieser Arten, in Anbetracht des Grundcharakters des modernen Staates, sich zur Unterwerfung unter Rechtsnormen eignen. Ausgehend von der exklusiven Gebietshoheit des Staates, finden wir, dass die zwischenstaatlichen Beziehungen entweder territorial oder extraterritorial sind. Territorial sind alle diejenigen Verhältnisse, in welchen ein Staat als geschlossene territoriale Einheit einem ebensoartigen Gebilde gegenübersteht. Die Aufgabe des Rechts ist hier zunächst, die Prinzipien der Individuation der Staaten zu statuieren und die Konsequenzen der exklusiven Gebietshoheit zu ziehen.⁹ Die Normierung der Voraussetzungen der Staatspersönlichkeit, die prinzipielle Gleichheit der Staaten, die Unverletzlichkeit des Gebietes, die grundsätzlich unbeschränkte Autonomie jedes Staates können offenbar Gegenstand des Rechts sein, denn hier handelt es sich einfach um Anerkennung der elementaren Tatsachen des Staatenlebens. Praktischen Wert erhalten die auf die Rechtspersönlichkeit bezüglichen Normen aber erst, wenn die Staaten aus dem Zustande der territorialen Abgeschlossenheit heraustreten und

⁹ v. Martitz, l. c. S. 491.

so Möglichkeiten für die Begründung subjektiven und objektiven Rechts gegeben werden. Die Staaten verkehren miteinander als territoriale Einheiten, d. h. jeder Staat handelt in seiner Machtsphäre als durchaus selbständige Grösse: daher ist der Vertrag die Grundform des völkerrechtlichen Verkehrs. Da jeder Verkehr unter Gemeinwesen persönliche Organe erfordert und ein Verkehr zwischen unabhängigen Staaten nur denkbar ist, wenn auch die Organe dieser gegenseitig als von der fremden Staatsgewalt unabhängig behandelt werden, so entsteht das Bedürfnis, die Grundlagen eines solchen Verkehrs durch allgemein anerkannte Regeln zu sichern. Ausser der Pflicht zur Vertragstreue ist die Beobachtung bestimmter Rücksichten gegenüber Herolden und Gesandten eine der ältesten und weitestverbreiteten Völkerrechtsnormen, die kraft blosser Gewohnheit, auch ohne vertragliche Satzung, anerkannt worden ist. Der Verkehr der Staatsorgane ist die Brücke, über die alle Fortschritte des Völkerrechts gehen müssen, und er verlangt deshalb in erster Linie nach Sicherung und damit nach Recht.

Extraterritorial sind alle diejenigen Beziehungen eines Staates, deren Ordnung dieser nicht auf Grund seiner exklusiven Herrschaft über das Staatsgebiet durchführen kann. Extraterritoriale Beziehungen ergeben sich entweder aus der Wirksamkeit von Staaten in der staatenlosen Sphäre (hohe See, staatenloses Land, Luftmeer) oder aus der Verteilung der Angehörigen eines Staates über fremde Gebiete, d. h. aus der Konkurrenz des territorialen und personalen Elements im Staate. In der staatenlosen Sphäre stossen die Staatswillen mit gleicher Kraft aufeinander; ein Ausgleich ist notwendig. In den territorialen Beziehungen bewirkt die räumliche Scheidung, dass die Staaten — auch ohne Rechtsordnung — wenigstens in einem labilen Gleichgewicht nebeneinander liegen, in der staatenlosen Sphäre aber wäre eine Kollision, mangels einer Aufteilung des Raumes, in jedem Moment möglich. Auch wenn die Staaten gar keinen Verkehr miteinander pflegten, würde sich die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung für die staatenlose Sphäre zwingend ergeben. Natürlich ist die Existenz einer staatenlosen Sphäre bzw. deren Ausdehnung und Bedeutung bedingt durch die technischen Möglichkeiten, den Raum ausserhalb des Be-

reichs territorialer Herrschaft zu durchdringen (See- und Luftschiffahrt). Anders verhält es sich mit denjenigen extraterritorialen Beziehungen, die dadurch entstehen, dass die Angehörigen des einen Staats mit solchen des andern Staats oder mit einem fremden Staate selbst, durch Rechtsgeschäfte, Niederlassung usw. in Beziehung treten. Für alle solchen Fälle kommt als Grundregel in Betracht die exklusive und absolute Gebietshoheit des Staates, in welchem sich der Ausländer befindet oder in dem er ein Recht geltend machen will. Die völkerrechtlichen Normen extraterritorialen Charakters bedingen in solchen Fällen stets eine Einschränkung der aus dem Wesen des Staates fließenden ausschliesslichen Gebietshoheit; es kann somit die Existenz solcher Normen nicht vermutet werden. Da aber diese extraterritorialen Beziehungen ausserordentlich zahlreich und ausserordentlich wichtig sind, hat hier die partikuläre Satzung ausdrücklich Schranken der Gebietshoheit statuiert, und da diese extraterritorialen Interessen der Staaten in weitem Umfang identisch sind, sind auf diesem Gebiete die Kollektivverträge und die mehr oder weniger univversellen Unionen zur Entwicklung gekommen. Es ist beachtenswert, dass die territorialen Beziehungen fast ausschliesslich durch gemeines Gewohnheitsrecht beherrscht sind, während die extraterritorialen nahezu die Gesamtheit der Staatsverträge absorbieren. Gemeines Gewohnheitsrecht und partikuläres Vertragsrecht weisen hinsichtlich der einzelnen Rechtsgebiete nicht eine parallele Entwicklung auf, sondern stehen vielmehr in umgekehrtem Verhältnis: ein Umstand, der in der Hauptsache auf dem Wesensgegensatz territorialen und exterritorialen Rechts beruht.

Neben diesen auf die Rechte und Pflichten der heutigen Staaten in ihrem normalen, d. h. friedlichen Zustande bezüglichen materiellen Normen gibt es solche formeller Natur, welche dem Schutz oder der Geltendmachung des materiellen Rechts dienen. Sie betreffen die Mittel der friedlichen oder gewaltsamen Erledigung von Streitigkeiten. Diese Normen haben ebenfalls im allgemeinen territorialen Charakter, d. h. jeder Staat handelt autonom im Rahmen seines Machtbereiches, ja er dehnt im Kriege diesen auf das feindliche Gebiet aus und macht in Feindesland oder auf hoher See den Schiffen des Feindes gegenüber eine grundsätzlich unbe-

schränkte Staatsgewalt geltend.¹⁰ Eine Begrenzung dieser Gewalt kann nicht vermutet werden, aber übereinstimmende ethische Anschauungen haben eine Völkersitte hervorgebracht, welche in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, durch universelle Vereinbarung kodifiziert, in Recht übergeht.¹¹ Auch die nicht spezifisch kriegerischen Akte der Selbsthilfe, wie Repressalien und Blockade, haben einen ausgesprochen territorialen Charakter. Das eigentlich friedliche Streiterledigungsmittel, das Schiedsgericht, bedeutet die Negation der autonomen Regelung einer Angelegenheit. Auch hier muss die Vermutung für die Nichtexistenz einer die Autonomie beschränkenden Norm durch partikuläre oder allenfalls kollektive Satzung widerlegt werden. In der Tat hat nie ein die Autonomie der Staaten hinsichtlich der Annahme der Schiedsgerichtsbarkeit beschränkendes Gewohnheitsrecht bestanden; nur subsidäre, in Analogie zum zivilen Kompromissrecht gebildete, auf Organisation und Verfahren bezügliche Normen, deren Grundcharakter durch die absolute Parität der beteiligten Staaten bestimmt ist, sind allenfalls nachweisbar.

Die Neutralitätsnormen haben in der Regel rein territorialen Charakter, sowohl hinsichtlich der Staatsgebiete als auch, wegen des Flaggenprinzips, hinsichtlich der hohen See. Eine Ordnung der extraterritorialen Neutralität, d. h. der Verhältnisse Angehöriger von neutralen Staaten auf dem Gebiet der kriegführenden Staaten, ist bisher nur in beschränktem Umfange durch partikuläre Satzung erfolgt, und ein Versuch, die Materie universell zu ordnen, ist gescheitert.

Von der Gesamtheit dieser territorialen und extraterritorialen Normen sind für den völkerrechtlichen Verkehr nur die ersteren und von den letzteren nur die auf den staatenlosen

¹⁰ Vgl. *A. Zorn*, Das Kriegsrecht zu Lande in seiner neuesten Gestaltung (1906) S. 18 f. — *Meine* Abhandlung, Fortbildung des Völkerrechts etc., in Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. II (1908) S. 570 f.

¹¹ Auch hier zeigt sich, dass hochentwickeltes Vertragsrecht und rudimentäres Gewohnheitsrecht nebeneinander auf dem gleichen Rechtsgebiete bestehen bzw. sich ablösen. Noch mehr trifft dies zu vom Schiedswesen, das unvermittelt vom Zustande blosser partikulärer Existenz zu nahezu universellem Kollektivrecht übergang.

Raum bezüglichen notwendig. Das ihnen gemeinschaftliche Moment ist das, dass sie von der positiven Tatsache selbständiger, auf territorialer Grundlage organisierter Gemeinwesen ausgehen und die Voraussetzungen für das Nebeneinanderbestehen dieser und für deren Verkehr untereinander schaffen. Ohne ihre Existenz ist gesicherter Verkehr und Friede zwischen Staaten nicht möglich, sie bilden in gewissem Sinne absolutes — nicht jedoch zeitloses, unwandelbares — Völkerrecht und stellen das Minimum des gemeinen Rechts dar, ähnlich wie auch jedes Staatsrecht ein Minimum von Normen, nämlich die zur Hervorbringung des Staatswillens als Rechtswillens erforderlichen Normen begriffsnotwendig aufweisen muss. Die extraterritorialen, eine Beschränkung der Territorialgewalt bedingenden Normen dagegen sind nicht notwendig, weil die Tatsache der Existenz einer Territorialgewalt für alle Verhältnisse des Staatsgebiets eine Ordnung garantiert, indem diese Gewalt daselbst mit keiner gleichstarken und gleichgearteten, sondern nur mit der schwächeren, bloss rechtlichen Personalhoheit des fremden Staates kollidiert. Dementsprechend sind auch die tatsächlichen Zustände des Völkerrechts; ein gemeines positives Recht von bestimmtem Inhalt hat nicht nur früher bestanden, sondern existiert auch heute nur, soweit die als absolut bezeichneten Normen in Betracht kommen. Die extraterritoriale Ordnung beruht, soweit Staatsgebiet in Betracht kommt, auch heute in der Hauptsache noch auf blosser Courtoisie oder aber auf partikulärem, wenn auch oft nahezu universellem Vertragsrecht.

*

Die völkerrechtlichen Normen, von denen bis jetzt die Rede war — die partikulären wie die gemeinen —, betreffen Verhältnisse, die jeder Staat zu jedem andern hat oder haben kann. Der einzelne Staat, mit seinen besonderen Interessen, seinen Machtmitteln, seinen Organen ist hier Gegenstand der Rechtsordnung. Dieser individualistische Charakter erklärt sich hinreichend aus der Entstehungsgeschichte des Völkerrechts, aus der Entwicklung des gemeinen Rechts aus dem partikulären. Je enger aber die wechselseitige Abhängigkeit der Staaten ist, um so weniger kann einem Staate

das gleichgültig sein, was in einem andern Staate oder zwischen zwei andern vorgeht, wenigstens sofern jene Zustände und Beziehungen einen schädlichen Einfluss auf ihn haben oder haben können. Wenn diese Bedrohung eine im wesentlichen gleiche für viele Staaten der Rechtsgemeinschaft ist, so haben diese ein Kollektivinteresse gegenüber jenem oder jenen sie schädigenden Staaten. Ein solches Verhältnis wird namentlich durch oder im Hinblick auf einen Krieg entstehen. Der Krieg ist derjenige Zustand zwischen zwei Staaten, welcher durch die Störung der Verkehrsbeziehungen, namentlich zur See, durch die Auslösung von Allianzpflichten und durch die Gefahr sonstigen Umsichgreifens des Krieges für dritte Staaten am bedrohlichsten ist. Aber auch die Verhältnisse eines einzelnen Staates können kollektiven Gegenaktionen rufen, sei es dessen Tendenz, ein für die übrigen Mächte unerträgliches politisches Übergewicht zu erlangen, seien es innere Wirren, welche auf benachbarte Staaten übergreifen oder zu Interventionen und Kriegen Anlass geben können. Schon verhältnismässig früh finden wir entsprechende kollektive Schritte und Vereinbarungen, erwähnt seien die Koalitionen zur Aufrechterhaltung des europäischen Gleichgewichts, die bewaffnete Neutralität, die Heilige Allianz zur Aufrechterhaltung des europäischen Friedens und der legitimen Regierungen, die Massregeln zur Unterdrückung der Sklaverei, die Interventionen und Verträge der Grossmächte zur Ordnung der Zustände auf dem Balkan, Kolonisation in Afrika usw. In einer ganz allgemeinen Form kommt — allerdings nur in den ersten Umrissen — das Kollektivinteresse zur Erscheinung in der Schaffung von Anstalten zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten (Haager Schiedshof, Aufstellung einer subsidären Prozessordnung), insbesondere aber in dem Recht, ja sogar der Pflicht der unbeteiligten Staaten, sich durch Anbieten guter Dienste oder der Vermittlung einzumischen, bzw. auf die Möglichkeit des Schiedsverfahrens hinzuweisen, oder in gewissen Fällen jeder gewaltsamen Selbsthilfe ein Schiedsanerbieten vorausgehen zu lassen.¹² Alle diese Institutionen sind weniger im Interesse der

¹² Die Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles vom 18. Oktober 1907

streitenden Teile als der Staatengesamtheit geschaffen worden.¹³

Der Gegensatz zwischen Kollektivinteresse und Einzelinteresse kommt zu konkreter Erscheinung im Verhältnis bald zwischen diesen, bald zwischen jenen Staaten. Jeder oder fast jeder Staat kann deshalb in die Lage kommen, sich in Gegensatz zum Kollektivinteresse gesetzt zu sehen. Wenn er gleichwohl an einer dauernden Vereinbarung zur Wahrung von Kollektivinteressen teilnimmt, dieses sogar organisieren hilft und seiner Autonomie eine Schranke zieht, so geschieht es, weil bei ihm das Kollektivinteresse normalerweise übereinstimmt mit dem eigenen Interesse, und die Sicherung des normalen Interesses wertvoller erscheint als die Bewahrung einer grösseren Freiheit in anormalen, seltenen Situationen. Das Kollektivrecht ist es, welches im Gegensatz zu den übrigen Völkerrechtsnormen grundsätzlich Pflichten der Staaten statuiert, denen für den Einzelstaat kein Recht entspricht, nur ein solches für die Gesamtheit, bzw. für den einzelnen als Repräsentanten dieser; es bindet alle um aller willen.¹⁴

Die Bedeutung der Normen zum Schutz solcher Kollektivinteressen liegt vor allem darin, dass durch sie die Gesamtheit der Interessenten als eine Einheit, als eine im Verhältnis zu jedem einzelnen Gliede selbständige Gemeinschaft erscheint. Allerdings zunächst nicht rechtlich als Verband. Auch die Wahrung des Kollektivinteresses kann jedem einzelnen Staat überlassen sein, da, wenigstens im Prinzip, jeder damit auch sein eigenes Interesse wahrt. Die Haager Schiedskonvention hat sich in der Hauptsache auf diesen Standpunkt gestellt. Je stärker aber das Kollektivinteresse ist, um so mehr wird es nach einer Sicherung durch eine Organisation irgendwelcher Art streben. Normen des Kollektivinteresses und internationale Organisation liegen in derselben Entwicklungsrichtung und sie sind deshalb auch durch die gleichen Faktoren

ist weniger auf die unmittelbar beteiligten Staaten zugeschnitten als auf die politische Gefahr, die europäische Interventionen in Amerika für den allgemeinen Frieden mit sich bringen. Vgl. *meine* Abhandlung in Jahrbuch des öffentlichen Rechts II S. 335.

¹³ Vgl. namentlich v. Ullmann, l. c. S. 434.

¹⁴ Vgl. Nippold, Fortbildung etc. I S. 229.

bestimmt. Was weiter unten über die soziologischen Bedingungen einer Integration der Staatengesellschaft gesagt ist, gilt im wesentlichen wie für die internationale Organisation so auch für den Ausbau blosser Kollektivnormen.

*

Nachdem die Elemente des heutigen Völkerrechts, die partikulären und gemeinen Normen des staatlichen Individualinteresses und sodann die Normen des Kollektivinteresses analysiert worden sind, bleibt noch der von der Doktrin und der diplomatischen Praxis verwertete Begriff der Staatengesellschaft, der Völkergemeinschaft, der *société des nations*, zu erörtern. Diese Begriffe stammen aus einer Zeit, als der Gesellschaftsbegriff noch nicht Gegenstand selbständiger wissenschaftlicher Untersuchung war; man wird deshalb weder in der Theorie noch in der Praxis eine klare und allgemein angenommene Vorstellung von der soziologischen oder rechtlichen Natur der Staatengemeinschaft oder Staatengesellschaft finden; schon die Verschiedenheiten der Terminologie lassen dies erraten. Will man den von Hause aus auf Individuenassoziationen angewandten Gesellschaftsbegriff auf die Staaten übertragen, so würde die Staatengesellschaft beruhen auf der Existenz eines dauernden, von einer gemeinschaftlichen Ordnung geregelten gegenseitigen Verkehrs der Staaten. Je nach der Natur des gemeinschaftlichen Ordnungselements ist die Gesellschaft eine Sitten- oder Rechtsgemeinschaft und nach dem Verhältnis der einzelnen Teile zum Ganzen eine unorganisierte oder organisierte Gemeinschaft. Hier kommt nur die Rechtsgemeinschaft der Staaten in Betracht. Wenn von der Staatengesellschaft, Völkergemeinschaft und dergleichen gesprochen wird, so verbindet man damit stets die Vorstellung einer alle Staaten oder wenigstens die Staaten eines bestimmten Kulturkreises umfassenden Ordnung, welche sich nicht in konkreten Verhältnissen zwischen zwei oder mehreren Staaten erschöpft, sondern den Rahmen bildet, innerhalb dessen sich die Akte des Staatenverkehrs abspielen und die Staaten mit ihrem Besitzstande eine Stellung als Glieder des Ganzen einnehmen.

Von einer Rechtsgemeinschaft unter Staaten kann in gewissem Sinne schon gesprochen werden, wenn zwischen zwei

oder mehr Staaten eine gemeinschaftlich anerkannte Norm gilt. Aber einer solchen Gemeinschaft, die durch jede Vereinbarung zustande kommt, fehlt entschieden das Moment der Gesellschaft. Zur Gesellschaft ist aber andererseits auch Organisation nicht notwendig, noch weniger herrschaftliche Organisation. Wesentlich jedoch ist der Gesellschaft das Kollektivinteresse: die Gesellschaft erschöpft sich nicht in Beziehungen jedes zu jedem, sondern Beziehungen aller zu jedem müssen hinzutreten. Solange das Kollektivinteresse nicht in einer Organisation seinen Ausdruck findet, wird es sich gegenüber den, einem einheitlichen, staatlichen Willen entsprechenden Einzelinteressen in der Regel nicht durchsetzen können; aber vorhanden ist es doch und gibt der Gemeinschaft das Gepräge der Gesellschaft. Nur wenn man die Existenz eines Kollektivinteresses annimmt, ist es möglich, eine Erklärung dafür zu geben, dass die Staaten der Völkergemeinschaft zwar durch Verträge und Vereinbarungen das gemeine Recht für sich modifizieren, nicht aber sich von diesem Recht einseitig lossagen können. Das Kollektivinteresse ist auf die Aufrechterhaltung der Rechtsgemeinschaft als solcher gerichtet, während bei den partikulären Rechtsgemeinschaften ein solches Interesse nicht besteht, vielmehr sich alle Beziehungen in subjektive Ansprüche der einzelnen Beteiligten unter sich auflösen. Ist eine Vereinbarung nur zwischen zwei Staaten abgeschlossen worden, so ist ein Kollektivinteresse schlechthin undenkbar. Aber auch wo ein Kollektivvertrag besteht, wie beispielsweise in den internationalen Rechtsunionen, kommt ein Kollektivinteresse, wenn eine Organisation fehlt, nur in der beschränkten Kündbarkeit des Vertrags zur Erscheinung. Der Kollektivvertrag beruht wohl auf übereinstimmenden Interessen der Kontrahenten, aber er beruht nicht immer, ja sogar nur ausnahmsweise auf Kollektivinteressen aller gegen einzelne, und er bringt auch nicht immer solche Interessen selber hervor.¹⁵ Kollektivinteresse

¹⁵ Die sog. Kollektivverträge, welche zwischen mindestens drei Staaten, in der Regel für eine durch Adhäsion beliebig zu erweiternde Zahl von Staaten, übereinstimmendes Recht schaffen und in deren Entwicklung *Nippold* (Haager Konferenz l. c. I S. 201 f.) die Grundlage für künftige Fortschritte des Völkerrechts erblickt, beruhen allerdings immer auf einem kollektiven, d. h. mehreren Staa-

ist nur da vorhanden, wo die Glieder einer Gesamtheit als solche ein Interesse an den Beziehungen der einzelnen Glieder unter sich haben. Ein solches Verhältnis setzt tatsächlich eine grössere Zahl von Beteiligten voraus, und je mehr der einzelne Beteiligte an Bedeutung zurücktritt im Verhältnis zur Gesamtheit, um so ausgeprägter und gesicherter erscheinen das Kollektivinteresse und die Gemeinschaft, die es verkörpert.

Die sog. Staatengesellschaft weist unverkennbar ein Kollektivinteresse auf. Im mittelalterlichen Reichsgedanken hatte dieses Interesse einen staatlichen, im modernen Völkerrecht hat es einen bloss gesellschaftlichen Ausdruck gefunden. Die dauernde Geltung des internationalen Rechts für die Staaten der Gemeinschaft ist nie bestritten worden, und schon frühzeitig ist das eminent kollektive Prinzip des Gleichgewichts der Mächte aufgestellt worden. Eine Organisation fehlt zwar; aber Ansätze zu einer solchen sind vorhanden. Die Kongresse, die durch das Aachener Protokoll von 1818 zu einer organisatorischen Einrichtung gestaltet werden sollten, dienten vorzugsweise dem Kollektivinteresse der Grossmächte gegenüber einzelnen unter diesen, sollten aber auch, nach der Auffassung der Mächte der Pentarchie, das Kollektivinteresse der durch diese Grossmächte repräsentierten Staatengesellschaft selber wahrnehmen. Die Friedenskonferenzen, ganz besonders die zweite, und die von ihnen geschaffenen Justizinstitutionen bringen das Kollektivinteresse zu klarem Ausdruck. Solange aber die Ingangsetzung dieser Konferenzen und Gerichte in jedem Falle durch die Zustimmung aller bedingt ist, die Beschlüsse der Konferenzen an sich keine bindende Kraft besitzen und die vertraglichen Grundlagen dieser Institutionen durch Kündigung immer wieder beseitigt werden können, bleiben die Staatengesellschaft und ihr Recht «anarchisch».¹⁶ Das hindert aber nicht, dass das Kollektivinter-

ten gemeinsamen Interesse; ein Kollektivinteresse aber in dem Sinne, wie dieser Begriff hier gebraucht wird, haben sie nur zur Grundlage, wenn durch sie ein einheitliches Interesse aller Glieder der Staatengemeinschaft oder einer engeren Rechtsgemeinschaft gegenüber den Sonderinteressen, gegenwärtigen und zukünftigen, einzelnen Glieder geschützt werden soll.

¹⁶⁾ *Jellinek*, I. c. S. 341.

esse doch sich in der Hauptsache tatsächlich durchsetzt und die ihm dienenden Einrichtungen eine wenn auch nicht rechtliche, so doch tatsächliche Herrschaftsorganisation verkörpern.¹⁷

Die Völkerrechtsgemeinschaft, die wir als eine auf einem Kollektivinteresse beruhende, rudimentär organisierte Gesellschaft bezeichnet haben, ist als Einheit durch zwei Momente bestimmt: räumlich durch die Staaten, die der Gemeinschaft angehören, und inhaltlich durch die als gemeinschaftlich anerkannten Normen. Von diesen beiden Momenten ist das erstere das primäre. Die Völkerrechtsgemeinschaft beruht in erster Linie auf dem Bewusstsein kultureller Zusammengehörigkeit bestimmter Völker; dieses Bewusstsein hat dieselben Ursachen wie der Umstand, dass die rechtlichen Beziehungen unter diesen Staaten ähnliche oder identische, weil auf übereinstimmenden Rechtsvorstellungen beruhende sind. Die Staatengemeinschaft, die nach dem Zusammenbruch des mittelalterlichen Reiches zunächst eine blosse Sittengemeinschaft war, bildete die Voraussetzung eines gemeinen Rechts; das gemeine Recht ist der Ausdruck eines existierenden Kollektivinteresses der Staatengesellschaft.

Der Inhalt des gemeinen Rechts hat sich nur langsam herausgebildet, ist vielfach unsicher wie alles Gewohnheitsrecht gewesen und ist es auch heute trotz einer höher entwickelten Doktrin, reicheren Praxis und umfassender vertraglicher Rechtsetzung geblieben. Aber nie ist die Auffassung aufgekommen, dass die Völkerrechtsgemeinschaft nur ein Sammelbegriff sei für so viele Rechtsgemeinschaften, als je sich Gruppen von Staaten ausscheiden lassen, welche Umfang und Inhalt des internationalen Rechts in gleicher Weise bestimmen.¹⁸ Im Gegenteil, das gemeine Recht ist immer als

¹⁷) v. Stengel, l. c. S. 86 ff.

¹⁸ Die Idee der Staatengemeinschaft schliesst nicht aus, dass innerhalb dieser engere Gemeinschaften bestehen, solange nur die Glieder dieser letztern das gemeine Recht gegenüber den übrigen Staaten anerkennen. So wird bisweilen von einer besonderen, engeren Gemeinschaft der amerikanischen Staaten gesprochen (vgl. Alvarez, Latin America and International Law, in American Journal of International Law III p. 269 ff.); auch die Grossmächte, das sog. Europäische Konzert kann als eine, wenn auch kaum rechtliche,

etwas Einheitliches betrachtet worden; fraglich war und ist z. T. auch heute nur, welche Staaten zu dieser Rechtsgemeinschaft gehören. Die Bestimmung dessen, was gemeines Recht ist, ist eine Sache der Interpretation, hat aber mit der Frage der Zugehörigkeit eines Staates zur Völkergemeinschaft nichts zu tun.

Während eine auf Vertrag beruhende Rechtsgemeinschaft in ihrer räumlichen und meist auch in ihrer inhaltlichen Geltung scharf bestimmt ist, ist eine zunächst nur auf Gewohnheit beruhende Gemeinschaft nach beiden Richtungen hin unsicher und fließend in ihren Grenzen wie die Gewohnheit selbst. Würde die Gemeinschaftlichkeit des Rechts das Individuationsprinzip für die Staatengesellschaft gewesen¹⁹ sein, so würde sich diese jedenfalls kaum oder nur langsam herausgebildet haben. Weil aber die Staaten des christlichen Europa sich als Glieder einer Rechtsgemeinschaft anerkannten, war das Geltungsgebiet des werdenden gemeinen Rechts von vornherein bestimmt. Da es nach dem Zusammenbruch des mittelalterlichen Imperiums und der Universalität des Papsttums den europäischen Staaten an einer gemeinsamen Organisation gebrach und eine Vereinbarung, durch welche die Gemeinschaft konstituiert und das gemeinsame Recht normiert worden wäre, nicht stattgefunden hat, so kann die Begründung der Völkerrechtsgemeinschaft nur in der einseitigen Anerkennung der Existenz einer solchen Gemeinschaft seitens der unabhängigen Gemeinwesen bestanden haben. Die Anerkennung kann eine ausdrückliche sein, sie kann auch in konkludenten Handlungen bestehen. Für die Begründung der Völkergemeinschaft trifft das letztere zu. Die Anerken-

engere Gemeinschaft innerhalb der Staatengesellschaft betrachtet werden (vgl. *meine* Abhandlung über die Gleichheit der Staaten, I. c. S. 99).

¹⁹ Die Gemeinschaftlichkeit des Rechts kann allerdings principium individuationis sein; sie ist es in der Tat, wenn Staaten aussereuropäischer Zivilisation, wie z. B. die ostasiatischen Staaten, sich den Staaten der ursprünglichen Völkerrechtsgemeinschaft bis zu einem gewissen Grad assimilirt haben und tatsächlich die Normen des gemeinen Rechts beobachten. Dann ist die Aufnahme in die Völkergemeinschaft im Grunde nur noch ein Akt deklaratorischer Natur.

nung erfolgt durch die Abhaltung eines die Hauptzahl der europäischen Staaten, ohne Rücksicht auf Staatsform und Konfession, umfassenden Kongresses: den Westfälischen Kongress (1644—1648). Nicht als ob — wie dies bisweilen geschieht — das Jahr 1648 als Geburtsjahr des modernen Völkerrechts bezeichnet werden dürfte, der Westfälische Kongress war lediglich der erste Anlass, bei welchem die Existenz einer schon seit dem Ausgang des Mittelalters sich anbahnenden Entwicklung deutlich erkennbar wurde. Der Kongress hatte nicht den Zweck, eine Völkerrechtsgemeinschaft zu begründen, er war lediglich das erste wichtige Symptom ihrer Existenz.

Wenn man die Entstehung des Völkerrechts mit dem Westfälischen Frieden in Verbindung bringt, so ist dies auch nur insofern richtig, als die heutige Völkerrechtsgemeinschaft mit jener damals sich manifestierenden Rechtsgemeinschaft in entwicklungsgeschichtlichem Zusammenhang steht. Die Rechtsgemeinschaft der europäischen Staaten war eine bewusst christlich-europäische und weit davon entfernt, die Gesamtheit aller autonomen Gemeinwesen zu umfassen oder auch nur umfassen zu wollen. Solche partikulären Rechtsgemeinschaften, beruhend auf verwandter Kultur und ähnlichem Recht, hat es auch schon auf dem Boden von Hellas, ja selbst unter primitiven Völkerschaften gegeben. Die Entwicklung, wie sie im XVII. Jahrhundert zur Erscheinung kam, war nicht etwas absolut Neues und Eigenartiges. Aber dadurch, dass infolge der späteren politischen Entwicklung die europäischen Staaten und ihre Ableger eine dominierende Stellung auf der ganzen Erde gewannen und auch die freigebliebenen nichteuropäischen Völker wenigstens äusserlich ihrem System angliederten, hat das ursprünglich europäisch-christliche Völkerrecht einen tatsächlich und auch grundsätzlich universalen, religiös neutralen Charakter angenommen. Das Prinzip der Universalität war ja allerdings schon von der naturrechtlichen Theorie, besonders bestimmt von Pufendorf²⁰, ausgesprochen worden, ebenso wie auch schon im älteren Pazifismus neben spezifisch europäischen

²⁰ Le droit de la Nature et des Gens (éd. Barbeyrac) Lausanne 1712 I S. 195.

Projekten (Dubois, Podiebrad v. Böhmen, Sully, Penn, de Saint Pierre u. a.) ein solches von menschheitlichem Charakter, Eméric Crucé²¹, vorkommt. Das positive Völkerrecht war aber nicht universell, und die Universalität ist es, welche einen wesentlichen Unterschied des heutigen internationalen Rechts gegenüber demjenigen früherer Zeiten bildet²²; das moderne Völkerrecht ist die erste und einzige menschheitliche Rechtsgemeinschaft.

Die Staaten der europäisch-christlichen Rechtsgemeinschaft waren indessen weit davon entfernt, ein lückenloses gemeinsames Recht zu besitzen; nur wenige aus der sich stets mehr befestigenden Souveränität der Staaten abgeleitete Prinzipien konnten als allgemein gelten. Aber das lückenhafte gemeine Recht, das erst im XIX. Jahrhundert ausgebaut wurde, war durch eine intensivere Sittengemeinschaft ergänzt. Zu Staaten ausserhalb der Völkerrechtsgemeinschaft, namentlich zur Türkei, wurden regelmässige partikuläre Rechtsbeziehungen unterhalten, aber das gemeine Recht galt nicht in bezug auf die Türkei.

Mit der Losreissung der beiden Amerika und der Französischen Revolution hebt eine Zeit an, in welcher in der Zusammensetzung der Staatengemeinschaft grosse Umänderungen vor sich gehen. Dabei zeigt sich wiederum, wie bei der Entstehung der modernen Staatengesellschaft, dass die Rechtsgemeinschaft nicht primär auf die Anerkennung gemeinsamen Rechts sich aufbaut, sondern die Zugehörigkeit zu dieser Gemeinschaft den Staaten europäischer Kultur ohne wei-

²¹ *Darby*, l. c. S. 31.

²² Heute kann es nur noch bei wenigen Staaten (Abessynien, Marokko, Liberia, Afghanistan) fraglich sein, ob sie zur Völkerrechtsgemeinschaft gehören. Der alte Begriff der «pays hors chrétienté» ist heute bedeutungslos, da Japan nach jeder Richtung fraglos vollberechtigtes Glied der Völkerrechtsgemeinschaft ist. Aber auch diejenigen Staaten, die unter dem besonderen Niederlassungsrecht stehen, wie die mohammedanischen Staaten, China und Siam müssen zu der Gemeinschaft gezählt werden, denn die übrigens meist auf kündbaren Verträgen beruhenden Sondernormen des Fremdenrechts, welche für diese Staaten gelten, haben heute wohl kaum mehr eine andere Bedeutung als sonstige, dem gemeinen Recht derogierende Vereinbarungen.

teres vindiziert wird. Das gemeine Recht ist objektiviert, wird als ein einheitlicher Komplex von Rechtssätzen betrachtet, so dass auf die neu entstehenden Staaten die Gesamtheit der vom gemeinen objektiven Recht normierten subjektiven Rechte und Pflichten übergehen. Allerdings ist die Voraussetzung dieser Teilnahme am gemeinen Rechte die Zustimmung sowohl der bisherigen, als auch der neuen Staaten, da alles internationale Recht auf dem Willen der beteiligten Staaten beruht. Da die Völkerrechtsgemeinschaft eine blosse Rechtsgemeinschaft ist und ihr die Organe kollektiver Willensäusserung fehlen, liegt es bei jedem Staate, ob er einen neuen Staat als Glied der Gemeinschaft anerkennen will, ebenso wie der neue Staat nicht verpflichtet ist, sich der Gemeinschaft anzuschliessen. Ein Zwang zur Aufnahme und zum Beitritt wäre erst möglich, wenn die Völkerrechtsgemeinschaft eine Ordnung staatlicher Neubildung träge und eine Organisation besässe, um ihren Willen neu gebildeten Staaten aufzuerlegen. Wenn es auch an einer solchen rechtlichen Normierung voraussichtlich stets fehlen wird, so drängen doch die Umstände und die Völkersitte jeden Staat dazu, jedes eine sichere Existenz besitzende zivilisierte Gemeinwesen — früher oder später — anzuerkennen. Es besteht auch unzweifelhaft ein Kollektivinteresse der Staatengesellschaft daran, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine solche Anerkennung erfolge. Dieses Interesse ist jedenfalls immer darin zum Ausdruck gekommen, dass eine allseitige Anerkennung eines Staates für die Aufnahme in die Staatengesellschaft nicht als erforderlich erachtet worden ist²³, wobei es allerdings eine

²³ Die staatlichen Neubildungen sind seit der Anerkennung der schweizerischen und niederländischen Unabhängigkeit durch den Westfälischen Frieden grösstenteils durch Kongresse erfolgt, die, wenn auch eine rechtlich unvollkommene Organisation des Kollektivinteresses darstellend, doch die politischen Garantien für die Kontinuität und Geschlossenheit der Völkerrechtsgemeinschaft schufen. Der Wiener, Londoner, Pariser und Berliner Kongress und die Kongo-Konferenz haben für die staatlichen Neubildungen des XIX. Jahrhunderts die Anerkennung durch die, die Staatengesellschaft jeweils politisch repräsentierenden Mächte gebracht; das gleiche gilt für Griechenland mit Rücksicht auf das Londoner Protokoll von 1830 und den Londoner Vertrag von 1832.

quaestio facti ist, unter welchen Voraussetzungen eine nur teilweise Anerkennung für die Teilnahme an der Staatengemeinschaft genügt. Was die Anerkennung des gemeinen Rechts durch einen neu gebildeten Staat betrifft, so ist klar, dass ein solcher sich von der Völkerrechtsgemeinschaft oder auch nur von einem Teil ihrer Glieder dauernd nicht absondern kann und deshalb in der Regel gezwungen sein wird, die ihm für seine Anerkennung gestellten Bedingungen zu erfüllen.

Die Anerkennung, welche den Eintritt in die Völkerrechtsgemeinschaft bewirkt, ist primär nicht eine Anerkennung des gemeinen Völkerrechts seitens des neuen Staats, sondern eine solche der neuen Staatspersönlichkeit seitens der schon bestehenden Staaten. Der Staat, welcher den Verkehr mit andern Staaten und daher die Anerkennung als Rechtsperson sucht, und der Staat, welcher den neuen Staat anerkennt, erklären damit stillschweigend und sekundär, in ihren gegenseitigen Beziehungen für und wider sich die Totalität der Normen des gemeinen Völkerrechts als gültig zu betrachten. Nur ganz vereinzelt, wie z. B. bei der Aufnahme der Türkei in die europäische Staatengemeinschaft 1856, wird auf die Teilnahme an der Völkerrechtsgemeinschaft ausdrücklich hingewiesen.²⁴ Die Anerkennung als Staat impliziert nach der heute herrschenden Anschauung auch diejenige als internationaler Rechtsperson auf Grundlage des gemeinen Völkerrechts. Dieser universelle Zug ist indessen erst eine Errungenschaft des XIX. Jahrhunderts; sie beruht auf dem gesteigerten Weltverkehr und auf dem Umstande, dass alle Staaten fremder Kultur entweder von europäischen Mächten aufgesogen worden sind oder sich mehr oder weniger dem europäischen Typus in ihren äussern Verhältnissen angepasst haben, so dass eine annähernde Homogenität aller unabhängigen Gemeinwesen besteht, wenigstens soweit eine solche als Grundlage für eine Rechtsgemeinschaft notwendig ist. Auch das Zurücktreten des kirchlichen Elements hatte eine Ausbreitung des Völkerrechts auf nichtchristliche Länder erleichtert.

Die Völkerrechtsgemeinschaft hat durch die Zersetzung alter und die Entstehung neuer Staaten, durch Verselbständigung von Kolonien, durch das Verhältnis von grossen, mitt-

²⁴ Pariser Friede vom 30. März 1856. Art. 7.

leren und kleinen Staaten sowie auch durch die innern Umwälzungen sich in ihrem Charakter nicht unerheblich verändert. Durch die Verselbständigung Amerikas, durch die Entwicklung der Demokratie in der Neuen Welt und in Frankreich hat, wenigstens seit der Mitte des XIX. Jahrhunderts, das Völkerrecht seinen ausgesprochen monarchischen Zug, als Recht des Verkehrs unter persönlichen Souveränen, mehr und mehr eingeüsst. Die weltwirtschaftliche Entwicklung hat ganz neue Probleme gebracht und das Schwergewicht der internationalen Beziehungen vom rein Politischen in das Wirtschaftliche verschoben. Dadurch und durch das Emporsteigen demokratischer Staaten ist auch das Milieu, in welchem sich die völkerrechtlichen Akte abspielen, verändert worden. Neben der meist zünftig abgeschlossenen und aristokratisch-exklusiv gerichteten Diplomatie machen sich bei den wichtigsten wirtschaftspolitischen Verhandlungen die Einflüsse der wirtschaftlichen Interessenten und Fachmänner weit mehr geltend als früher. Das im älteren Völkerrecht stark hervortretende zeremoniale Element ist, wie auch im modernen Staatsrecht, durch eine nüchterne Sachlichkeit grösstenteils verdrängt worden. Allerdings nicht ganz: die Floskeln und Phrasen in modernen Staatsverträgen, die Vorbehalte, die alles wieder negieren, die oft übertriebene Ängstlichkeit in ziemlich nebensächlichen Dingen haben wenig gemein mit den Formen des privaten geschäftlichen Verkehrs, sie erklären sich durch die Auffassungen eines Milieus, in welchem der Form eine übermässige, selbständige Bedeutung eingeräumt wird. Durch die Demokratisierung der Staaten und damit indirekt z. T. auch der Organe des internationalen Verkehrs kommt nicht nur mehr und mehr ein geschäftsmässiger und nüchterner Zug in die internationalen Beziehungen; auch populäre, idealistische Tendenzen, die allerdings oft eine ökonomische Grundlage haben oder mit ökonomischen Bestrebungen sich kombinieren, können sich heute durch die Parlamente, überhaupt durch den Druck der öffentlichen Meinung, viel stärker geltend machen als früher. Die Humanisierung des Kriegsrechts, welche notwendigerweise Beschränkungen der Kriegführung bedingt und unter Umständen mit militärischen Interessen kollidiert, wäre kaum möglich gewesen in einem Zeitalter, in

welchem die Initiative für völkerrechtliche Neuerungen tatsächlich auf die Regierungen und die mit ihr zusammenhängenden Militär- und Beamtenkreise beschränkt gewesen war. Die Diplomatie hat die Ausbreitung des Schiedsgerichtswesens anfänglich mit grossem Misstrauen betrachtet, nicht nur wegen der der Institution anhaftenden Mängel und Schwierigkeiten, sondern weil sie darin eine Beeinträchtigung ihres Einflusses und ein Eindringen von «Outsiders», von Juristen, erblickte.²⁵ Es ist kein Zufall, dass es vor allem die Vereinigten Staaten waren, welche mit besonderer Energie für die Schiedsgerichte eintraten; die herrschenden Strömungen des Landes können sich dort nicht nur mehr als in einem andern Grosstaate im Parlament oder durch das Staatshaupt zur Geltung bringen, sondern können in ihrer Wirkung auch weniger durch eine starke Bureaukratie oder zünftige Diplomatie vereitelt werden. Welches auch das persönliche Verdienst von Nikolaus II. um das Zustandekommen der I. Friedenskonferenz gewesen, so ist doch sicher, dass diese Konferenzen nicht zustande gekommen wären oder keine Fortsetzung gefunden und trotz allem doch so bedeutende Resultate erzielt hätten, wenn nicht in den ausschlaggebenden Kulturstaaten der Internationalismus eine achtunggebietende Macht schon geworden wäre und die heraufziehenden sozialen Krisen eine Stabilisierung der internationalen Politik manchen Regierungen hätten wünschbar erscheinen lassen. Diese psychologischen Faktoren, welche für das Milieu der Staatengemeinschaft von Bedeutung sind, dürfen nicht ausser acht gelassen werden, wenn man das Wesen des heutigen Völkerrechts verstehen will. Um aber zu einem vollen Verständnis und zu einem Einblick in die Entwicklungsmöglichkeiten gelangen zu können, müssen wir auch den Vorgängen nachspüren, die zwar noch keine unmittelbaren Wirkungen auf das Völkerrecht ausüben, wohl aber an sich geeignet sind, in einem früheren oder späteren Zeitpunkt unter Umständen die Staatengesellschaft und ihr Recht wesentlich umzugestalten durch Veränderungen, welche sie für den Staat als Grundelement des internationalen Rechts zur Folge haben.

²⁵ Vgl. beispielsweise *White*, Aus meinem Diplomatleben (1906) S. 412.

VI. Integration¹ der Staatengesellschaft.

Wenn sich auch formell das Verhältnis der Staaten zueinander im Laufe der letzten Jahrhunderte nicht oder doch nur wenig geändert hat und die Souveränität des einzelnen Staates immer den Angelpunkt der internationalen Beziehungen gebildet hat und noch bildet, so ist es doch notwendig, die Faktoren zu erforschen, welche eine Entwicklung über den einzelnen Staat hinaus oder wenigstens auf Kosten der absoluten Autonomie der Staaten hervorrufen können. Eine solche Entwicklung kann entweder örtlich sein, d. h. nur einzelne Staaten erfassen, oder aber eine universelle, auf die Gesamtheit der Staaten der heutigen Völkerrechtsgenossenschaft, d. h. auf die ganze Kulturmenschheit gerichtete Tendenz zeigen. In einem wie im andern Falle kann die Entwicklung über das blosse Nebeneinander gleichberechtigter Staaten auf der Präponderanz eines bzw. weniger Staaten oder aber auf der Solidarität aller bzw. der Mehrheit beruhen. Solidarität und Hegemonie schliessen sich indessen nicht aus. Die Einigung Italiens durch Sardinien, diejenige Deutschlands unter der Führung Preussens, der Amerikanismus mit der Monroe-Doktrin sind Beispiele hierfür.

Was zunächst die örtlichen Konsolidationen anbelangt, so kommen die Absorption eines Staates durch einen andern oder die Fusionen, die im Zeitalter des Absolutismus ziemlich häufig waren, hier nicht in Betracht, denn sie verändern die Gesamtheit der Staatengesellschaft nicht wesentlich. Das gilt auch von den Staatenbünden und Bundesstaaten, den wichtigsten und intensivsten Konsolidationen auf Grund des solidarischen Prinzips. Dass durch die Einigung der nordamerikanischen, italienischen und deutschen Staaten Grossmächte erstanden sind, hat allerdings für die internationale Politik ausserordentlich weittragende Folgen.

In Deutschland und Italien war das Nationalitätsprinzip² die Idee, welche den Zusammenschluss herbeiführte. Das Nationalitätsprinzip ist ein allgemeines, nicht ein örtlich und

¹ Integration als Verdichtungsprozess im Sinne der Spencerschen Evolutionstheorie.

² *Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. 1908.*

zeitlich bedingtes. Speziell in Italien hat die Völkerrechtswissenschaft die Nation zu einem Elementarbereich des Völkerrechts machen wollen. Es war eine neue Form des Naturrechts. Die Nationalität ist eine soziale Erscheinung, die zunächst ausserhalb des Rechts liegt, eine Gemeinschaft auf Grund tatsächlicher Merkmale verschiedenster Art. Ist die nationale Gemeinschaft sehr intensiv, was regelmässig die Folge starker Gegensätze zu andern Nationalitäten sein wird, so wird die Nationalitätsgemeinschaft für den Staat von ausserordentlicher Bedeutung. Decken sich die staatliche und die nationale Gemeinschaft, so verstärken sich beide gegenseitig. Umfasst ein Staat verschiedene Nationen, so wird notwendig ein Gegensatz zwischen beiden Faktoren sozialer Verbindung sich herausbilden und, je nachdem der eine oder andere stärker ist, wird eine Zersplitterung des Staats oder eine Amalgamation der Nationen eintreten. Umfasst eine Nation eine Mehrheit von Staaten, so wirkt eine solche Gemeinschaftlichkeit gewöhnlich zugunsten einer politischen Verbindung. Die Nationalität wirkt staatenauflösend und -verbindend, wenn die Nationen räumlich nebeneinander sich befinden, d. h. wenn das gleiche äusserliche Organisationsprinzip herrscht wie im Staate. Wenn aber auf einem Gebiet verschiedene Nationen durcheinander wohnen, so wird eine dauernde staatliche Ordnung in der Regel nur möglich sein, wenn eine von ihnen dominiert und dem ganzen Gebiete bzw. Staate ihr Gepräge gibt, wobei allerdings häufig ein gegenseitiger Austausch von Kulturelementen erfolgt.

Wenn von der staatenbildenden und staatenzerstörenden Wirkung der Nation die Rede ist, so denkt man dabei, entsprechend der herrschenden Auffassung und dem Sprachgebrauch, an Nationen, deren Besonderheit auf einem anthropologischen oder rein geistigen Moment beruht: einheitliche Abstammung und daher rührende Einheitlichkeit des Charakters, namentlich aber einheitliche Sprache als Grundlage einer abgeschlossenen geistigen Kultur. Die Nation kann aber auch den Staat zur Grundlage haben, und zwar nicht nur in der Weise, dass dauernde staatliche Zusammengehörigkeit von Bevölkerungen verschiedener Abstammung und Sprache zu sprachlicher und geistiger Einheit (Grossbritannien) führen kann, oder dass ein staatliches Sonderdasein wie in den

Niederlanden auch eine sprachlich-kulturelle Individualität ausprägt. Die Staatsindividualität, die Besonderheit der politischen Institutionen und deren Einfluss auf die Gestaltung des sozialen und geistigen Lebens kann über die nationbildenden Elemente der Abstammung und Sprache hinweg eine Nation politischer Natur hervorbringen. Das trifft vor allem zu bei den Vereinigten Staaten und der Schweiz.³ Die Individualität der Schweiz beruht nicht nur auf ihrer staatlichen Sonderexistenz, mit welcher sie die Sprach- und Kulturnationen des Deutschtums, des Franzosentums und des Italienerums durchschneidet, sondern in ihrer besonderen politischen und daher geistigen und sozialen Physiognomie. Nation in diesem Sinn ist eine sekundäre Erscheinung der rechtlich-politischen Staatsindividualität und in vollkommener Übereinstimmung mit dieser; wo sie nicht mit einer Abstammungs- und Sprachnation sich deckt, muss sie in beständiger Konkurrenz stehen mit den Nationen, die auf diesen anders garteten und für alle Bevölkerungen in Betracht kommenden Momenten sich aufbauen.

Je weiter der Nationalitätsbegriff gefasst wird, um so mehr Staaten kann er in Mitleidenschaft ziehen; wie z. B. der Pan-slavismus, Pangermanismus, Panlatinismus. Die Nationalität wird völkerrechtlich relevant, wenn sie staatenzerstörend oder bildend wirkt; aber immer nur mittelbar. Solange die Nation sich nicht in einem Staate äusserlich organisiert, ist sie völkerrechtlich ohne Belang; hat sie diese Organisation gefunden, so kommt sie wieder nicht als Nation, sondern als Staat schlechthin in Betracht. Sie beeinflusst nicht das Völkerrecht, sondern nur die ethnographisch-geographische Beschaffenheit der Staaten. Nur wenn sich das Nationalitätsprinzip zum Rassenprinzip ausweiten würde in der Weise, dass es die Staaten in wenige, solidarisch empfindende Gruppen schiebe, vermöchte es die Natur der internationalen Beziehungen vielleicht wesentlich umzugestalten, d. h. auf der einen Seite eine grosse Solidarität und Konsolidation innerhalb der einzelnen Rassengruppen, und dafür auf der andern Seite wohl eine

³ Jäger, Die Frage einer schweizerischen Nation, 1909, und dort Zitierte. Ferner die Zeitschrift *«Wissen und Leben»*, Zürich 1908/09/10, Jahrgang II und III in verschiedenen Aufsätzen.

entsprechende Unabhängigkeit und Gegensätzlichkeit hervorzubringen.

In ähnlicher Weise könnte auf das Völkerrecht umgestaltend der Imperialismus wirken. Imperialismus⁴ ist die Politik, durch Ausbreitung der staatlichen Herrschaft Autarkie, namentlich wirtschaftliche, zu erlangen. Da das Völkerrecht gerade auf der Interdependenz der Staaten beruht, führt der Imperialismus notwendig zu dessen Vernichtung oder wenigstens zur Verminderung von dessen Bedeutung. Das wäre namentlich der Fall, wenn die Erde zwischen einer geringen Zahl von kolossalen Staatsgebilden aufgeteilt würde. Blieben daneben aber noch eine grössere Zahl von Mittel- und Kleinstaaten übrig, so müsste sich das Übergewicht der Grossmächte noch mehr geltend machen, und das Völkerrecht, das bis dahin von der rechtlichen Gleichheit aller souveränen Staaten ausging, würde dann vielleicht auch ein äusserlich aristokratisches Gepräge annehmen, d. h. die tatsächliche Hegemonie der Grossmächte würde unter Umständen zu einer förmlichen Rechtsinstitution sich ausgestalten. Die Pentarchie und Heilige Allianz waren der Ausdruck dieser Tendenzen, die sich zeigten, sobald nach dem Schluss der Napoleonischen Epoche nur noch wenige Staaten politisch und ökonomisch etwas bedeuteten. Es lässt sich nicht bestreiten, dass die heutigen Grossmächte und ganz besonders diejenigen, welche eine imperialistische Politik verfolgen, diese Tendenz zur Umgestaltung des internationalen Rechts erkennen lassen.⁵

Imperialistische Politik bedeutet nicht notwendig staatsrechtliche Konsolidation und daher Vernichtung der völkerrechtlichen Beziehungen des expandierenden Staates zu den in seine Interessensphäre fallenden Staaten und dieser unter sich. Aber ein hegemonisches Gepräge werden diese Beziehungen früher oder später doch bekommen. Während Russland nur gegenüber Persien eine offensichtlich hegemonische Stellung zeitweise einnimmt, zu den Südslawen aber, namentlich mit Rücksicht auf die Konkurrenz anderer Mächte, das Verhältnis ein formell gleichartiges ist, nehmen die Vereinig-

⁴ Saenger, Der Imperialismus, in «Die neue Rundschau». Berlin 1909 (Juli).

⁵ Meine Abhandlung über «Die Gleichheit der Staaten», l. c. S. 96.

ten Staaten dank ihrer einzigartigen Stellung in der Neuen Welt eine hegemonische Stellung in ganz Amerika ein, welche seitens der Grossmächte auf der II. Friedenskonferenz eine verschleierte Anerkennung gefunden hat.⁶ Solche hegemonischen Verhältnisse sind aber immerhin noch völkerrechtlich und gestatten, eben mit Rücksicht auf die engen Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten, Entwicklungen des internationalen Rechts, welche zwischen völlig gleichgeordneten kaum erreichbar wären. Immerhin wird aber die imperialistische Politik, um nachhaltig wirksam sein zu können, zu staatsrechtlichen Formen übergehen müssen, zwar nicht zu einheitsstaatlichen in der Regel, sondern zu gesamtstaatlichen, und es erscheint deshalb nicht undenkbar, dass der Imperialismus bedeutenden Entwicklungen und vielleicht neuen Formen auf dem Gebiete des Rechts der zusammengesetzten Staaten rufen wird. Ein Vorspiel dieser Art bilden die Föderationen innerhalb des Britischen Reiches (Kanada, Australien, Südafrika), und die Reorganisation des Reiches selbst ist wohl nur eine Frage der Zeit.

Es gibt aber nicht nur imperialistische Konsolidationen, auch solche auf Grund blosser Solidarität sind möglich, ja sogar in äusseren Umrissen bereits erkennbar. Schon seit ihrer Befreiung haben im lateinischen Amerika Bestrebungen sich geltend gemacht, welche eine engere Rechtsgemeinschaft jener Staaten auf Grund der kulturellen Gemeinschaftlichkeit und der geographischen Zusammengehörigkeit bezweckten.⁷ Die chaotischen inneren Zustände in manchen dieser Gemeinwesen und die daher rührende Unsicherheit in deren gegenseitigen Beziehungen lassen den Wert eines solchen engeren Zusammenschlusses fragwürdig erscheinen. Wenn man aber die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Staaten berücksichtigt, so kann es nicht als undenkbar erscheinen, dass in einer nicht allzufernen Zukunft die Staaten des amerikanischen Kontinents eine erheblich intimere internationale Rechtsgemeinschaft bilden werden, als die gegenwärtige Völkerrechtsgemeinschaft ist. Es ist durchaus nicht nötig, dass diese durch den Nachwuchs von Einwanderern rasch sich erneuernden.

⁶ Vgl. oben S. 104 Anm. 12.

⁷ Vgl. oben S. 109 Anm. 18.

wirtschaftlich und kulturell relativ homogenen lateinisch-amerikanischen Staaten dieselben Wirrungen und Irrungen durchmachen müssen, wie das politisch, sozial und national differenzierte Europa. Und die Dazwischenkunft des zwar in mancher Beziehung heterogenen Nordamerika kann diesen Tendenzen nach einer engeren amerikanischen Rechtsgemeinschaft nur förderlich sein. Die III. Panamerikanische Konferenz hat immerhin gewisse Resultate hervorgebracht.⁸

Auch erscheint es nicht unmöglich, dass Europa, wenigstens teilweise, infolge des russischen, britischen und amerikanischen Imperialismus, vielleicht auch des stärkeren Hervortretens Ostasiens in späterer Zeit sich zu irgendeiner Kollektivorganisation bequemen muss, denn alle Politik ist wie die Grösse der Staaten nur relativ. Das Problem einer spezifisch europäischen Staatenföderation⁹ deckte sich im allgemeinen mit den pazifistischen Projekten, solange die hohe Politik in der Hauptsache innere europäische Politik war oder auf dem Antagonismus zwischen Christentum und Islam beruhte. Heute hat diese Frage einen wesentlich andern Charakter. Es ist zwar natürlich, dass das Fehlen einer internationalen Organisation in Europa, wo viele zum Teil von ganz antagonistischen politischen Interessen bestimmte Staaten auf verhältnismässig engem Raume beisammen sind, am meisten sich fühlbar macht; denn hier sind die Reibungsflächen zahlreich und gewaltsame Auseinandersetzungen verhältnismässig leicht und in ihren weiteren Folgen unübersehbar. Ein Zusammenschluss der Staaten Europas, wie er wohl zeitweise, allerdings auf Grundlage französischer Hegemonie, Napoleon I. und Napoleon III. vorschwebte, hätte aber nicht nur die Schaffung einer engeren und festern Rechtsordnung unter diesen zur Folge, sondern eine Verschiebung der Machtverhältnisse, da die politischen und wirtschaftlichen Gegensätze Europas und die daraus folgende relative Schwächung der europäischen Mächte einen Hauptfaktor der Welt-

⁸ Report of the Delegates of the United States to the 3d International Conference of the American States. Washington 1907.

⁹ Aus der umfangreichen Literatur seien erwähnt: *Schliet*, *Der Friede in Europa 1892*, *Novikov*, *Die Föderation Europas*, *Stead*, *The United States of Europe*. 1899.

politik bildet.¹⁰ Auch eine wirtschaftliche Annäherung der Staaten Europas würde weniger der Ausdruck freihändlerischer Prinzipien, als kollektiver Abwehr, speziell gegenüber Amerika, sein.¹¹ Auf der andern Seite ist allerdings nicht zu verkennen, dass eine allgemeine aufrichtige «détente» und «entente» unter sämtlichen europäischen Mächten und die Herausbildung eines europäischen Solidaritätsgefühls nicht nur für Europa selbst eine Sanierung unnatürlicher politischer Zustände bewirkte, sondern durch Beseitigung eines Herdes von Konflikten auch dem allgemeinen Frieden diene. So hat die Errichtung des Deutschen Reichs¹² an Stelle des ohnmächtigen alten Reiches und Staatenbundes mit ihren internen Rivalitäten das meiste zur Stabilisierung Europas beigetragen; ja man kann sagen, dass nur durch den politischen Zerfall des Deutschen Reiches seit dem Untergang der Hohenstaufen die sog. europäischen Kriege zu einem chronischen Übel geworden sind und haben werden können. Dass seit 1871 die militärischen Rüstungen der Mächte sich so gewaltig gesteigert haben, ist nicht eine Folge der Stärke Deutschlands, sondern des Umstandes, dass andere Mächte sich mit dieser Tatsache nicht abfinden wollen. Deshalb erscheint es auch nicht ausgeschlossen, dass eine Zurückdrängung der europäischen Gegensätze gleichzeitig die weltpolitischen Antagonismen schärfer hervortreten liess. Der europäische Pazifismus ist jedenfalls nicht ohne weiteres als Etappe des mondialen zu betrachten.

*

Alle diese Entwicklungsmöglichkeiten, die angedeutet worden sind, führen aber nur zu staatlichen Neubildungen, zu Staatenverbindungen oder zu immerhin lokal begrenzten in-

¹⁰ Die Ausführungen v. *Stengels*, l. c. S. 97 ff., welche die Gegensätze zwischen Europa und Amerika und zwischen arischer und mongolischer Rasse als Argumente gegen die Möglichkeit des Pazifismus hinstellen, können nur hinsichtlich einer universellen Organisation und gegen die Abrüstung in Betracht kommen, nicht aber gegen eine Organisation Europas.

¹¹ *Bosc*, Zollallianzen und Zollunion. 1907.

¹² Das gleiche gilt von der Einigung Italiens und in einem geringeren Masse von der Schweiz.

timeren Rechtsgemeinschaften, die Natur des internationalen Rechts als Recht zwischen souveränen Gemeinwesen wird nicht betroffen, höchstens seine politische Bedeutung verändert. Es sind indessen noch diejenigen Momente zu würdigen, die für eine wesentliche Neugestaltung des internationalen Rechts an sich in Betracht kommen, d. h. die, wie das Völkerrecht selbst, einen universellen Charakter haben. Wohl ist es möglich, dass diese Faktoren auch nur lokale Neubildungen hervorrufen werden, aber ihrem Wesen nach sind sie universell, menschheitlich.

Die Idee einer menschheitlichen Organisation¹³ wurde im Altertum zwar durch den starken Gegensatz von Hellenen und Barbaren am Aufkommen verhindert; nur vereinzelt tauchen kosmopolitische Ideen in der Philosophie auf. Das römische Imperium, in dem die Rassegegensätze sich in einem Völkerchaos ausglich und das in seinem *jus gentium* die Idee der Rechtsgemeinschaft der Menschen oder wenigstens des gesamten damals bekannten Kulturkreises teilweise anerkannte, stellte eine weltumspannende Organisation dar, aber nicht eine solche auf Grund des Völkerrechts, auf der Koexistenz einer Vielheit von Staaten, sondern auf staatsrechtlicher Grundlage: nicht eine Weltorganisation, sondern einen sog. Weltstaat. Gleichwohl sind die Wurzeln des Gedankens menschheitlicher Organisation in der Hauptsache im Boden des römischen Imperialismus zu suchen. Das Christentum, welches, wenigstens für das Abendland, das Prinzip menschheitlicher, an Stelle nationaler Religion, zuerst aufstellte, erhielt durch Paulus seinen ausgesprochen kosmopolitischen Zug. Zu einem politischen organisatorischen Gedanken entwickelte sich dieser aber erst, als die Kirche durch ihre Verbindung mit dem Römischen Reiche selber politische Formen annahm und nach dem Zusammenbruche des Reichs im Westen selber die Trägerin imperialer Politik wurde. Kirche und Reich im Mittelalter waren die Formen menschheitlicher bzw. abendländischer Organisation, und zwar, da sie dem römischen Weltstaat entsprangen, durchaus unitarisch-monarchisch, nicht föderativ. Sobald aber die

¹³ Schücking, l. c., *Melamed*, l. c. Ferner Kückelhaus, *Der Ursprung des Planes vom Ewigen Frieden*. 1893.

kaiserliche Autorität schwand, und vollends als die Reformation die Glaubenseinheit des abendländischen Europa zerstört hatte, tauchten Projekte einer allgemeinen föderativen Staatenorganisation auf, die seit dem XVII. Jahrhundert und namentlich im XIX. z. T. einen menschheitlichen, alle Schranken der Religion und Rasse überspringenden Zug annahmen. Die Projekte hatten aber entweder einen unverkennbar imperialistischen Charakter (wie die Entwürfe von Peter Dubois, Podiebrad v. Böhmen, Heinrich IV. [Sully] u. a.), oder sie waren rein idealistisch-spekulativ. Die Voraussetzungen waren aber nicht einmal für die Verwirklichung imperialistischer Staatengemeinschaften gegeben, denn der werdende moderne Staat musste zu seiner Konsolidation auf seine wirtschaftliche Unabhängigkeit und die Durchsetzung seiner äusseren und inneren Souveränität vor allem bedacht sein. Erst wirtschaftliche und kulturelle Bestrebungen, die über den Rahmen eines einzelnen Staates hinausgehen, können den Tendenzen nach umfassenden internationalen Organisationen den notwendigen Rückhalt geben. Mannigfache Faktoren und Richtungen machen sich auf diesem Gebiete bemerkbar, kreuzen sich und beeinflussen sich wechselseitig. Als Faktoren kommen teils die Staaten selbst, d. h. die Regierungen bzw. die die Staatspolitik bestimmenden oder unmittelbar beeinflussenden Gesellschaftsgruppen in Betracht, teils sind es Gesellschaftsgruppen, die ohne Verbindung mit einer Staatsgewalt, ja bisweilen in offenem Gegensatz zu ihr, internationale Ziele verfolgen.

Was zunächst die staatlichen Bestrebungen betrifft, so erklären sich diese daraus, dass, von je grösserer Bedeutung, durch die Ausbildung einer Weltwirtschaft, die internationalen Rechtsverhältnisse für jeden Staat werden, die Staaten um so stärker an der Gestaltung des internationalen Rechts interessiert sind. Während früher Unabhängigkeit das allgemeine Ziel der Politik, und zwar ein relativ durchführbares Ziel war, und das Völkerrecht nur eine untergeordnete Bedeutung haben konnte, ist durch die moderne Wirtschaftsentwicklung eine weitgehende faktische und damit auch rechtliche Abhängigkeit hervorgerufen worden. Sich dieser soviel als möglich zu erwehren, haben die Staaten eine wirtschaftliche Schutzpolitik eingeschlagen und die Grossmächte

z. T. sich dem Imperialismus zugewandt. Aber trotz allem bleiben, auch für die Grosstaaten, die internationalen Beziehungen und damit das internationale Recht ein wichtiger, für schwächere Staaten gewaltiger Faktor der Politik. Es ist deshalb natürlich, dass die letzteren dem internationalen Recht eine Form zu geben suchen, welche ihre staatliche Existenz am besten verbürgt, während die im internationalen Leben tonangehenden Mächte dahin tendieren, auch im internationalen Recht ihre Überlegenheit zum Ausdruck zu bringen, ihre faktische Hegemonie zu einer rechtlichen auszugestalten. Als Napoleons Versuch, durch Wiederaufnahme des universellen Imperialismus, des Weltstaatsgedankens, eine gewisse Ordnung der Staatengesellschaft aufzuzwingen, gescheitert war, und die durch Kriege erschöpften und von der Furcht vor äussern und innern Störungen beherrschten Staaten vor allem eine Stabilisierung der europäischen Verhältnisse anstrebten, machten die Grossmächte in der Heiligen Allianz und der sogenannten Pentarchie den Versuch einer universellen hegemonischen Weltverfassung. Da es dieser Organisation aber an einer rechtlichen formellen Ordnung gebrach, musste sie zerbröckeln, sobald die politischen Grundlagen, auf denen sie aufgebaut war, zerfielen. Aber die Hegemonie der Grossmächte ist trotzdem eine politische, wenn auch nicht rechtliche Institution des internationalen Lebens geblieben. Die Grossmächte beeinflussen die allgemeine internationale Politik nicht nur vermöge ihrer inneren Macht und Bedeutung, sondern in ihrer spezifischen Bedeutung als Grossmächte. Beobachten schon die Mittel- und Kleinstaaten in gewissen Beziehungen besondere Regeln gegenüber Grossmächten, ohne dabei jedoch irgendwie eine rechtliche Superiorität dieser anzuerkennen, so sind es namentlich letztere selbst, welche unter sich eine ziemlich geschlossene Gruppe mit besondern Konventionalnormen bilden. Es handelt sich hier überall nur um Sitte, nicht um Recht; aber aus Sitte kann Recht werden, wenn die Umstände diese Entwicklung begünstigen. Auf Kongressen, bei der Behandlung von politischen Konflikten, in den Formen des diplomatischen Verkehrs (Botschafter), neuestens in der Organisation des Internationalen Prisengerichts und in dem gescheiterten Projekt eines ständigen Tribunals im Haag kommt

die Sonderstellung der Grossmächte und ihre besondere gegenseitige Courtoisie zur Erscheinung. Eine Verdichtung dieser Interessen- und Sittengemeinschaft zur Rechtsgemeinschaft scheidet voraussichtlich für immer an den Gegensätzen innerhalb des Mächtckonzerts selbst und an den Schwierigkeiten einer formalen Organisation. An und für sich aber würde eine solche Entwicklung der Staatengemeinschaft durchaus zu der von den meisten Grossmächten vertretenen imperialistischen Politik passen. Ein exklusiver Imperialismus wie der persische, mazedonische, römische und Napoleonische ist heute wegen der Vielheit von wirtschaftlich und politisch-militärisch starken Mächten ausgeschlossen, auch die grösste Macht muss andere neben sich anerkennen und kann nur einen Teil der Erde als Interessensphäre für sich in Anspruch nehmen. Würden aber die Grossmächte zu einer gewissen Saturierung in wirtschaftlicher und kultureller Beziehung gelangen bzw. sich über ihre Interessensphären verständigen, so wäre eine rechtliche Unterordnung aller Mittel- und Kleinstaaten und damit eine fundamentale Umwälzung des internationalen Rechts die voraussichtliche Folge einer solchen politischen Konstellation.

Den Tendenzen einer, wenn auch verschleiert hegemonischen Weltorganisation entgegengesetzt sind die politischen Bestrebungen, die auf der Gleichheit und Solidarität aller Staaten, grosser und kleiner, aufbauen, dem freien Spiel der Diplomatie, in dem in letzter Linie gewöhnlich doch die Macht den Ausschlag gibt, Boden entziehen und dafür die Herrschaft des Rechts und der justizmässigen Behandlung von Staatsstreitigkeiten begründen und sicherstellen wollen. Solche Tendenzen werden nun aber, weniger als man zunächst vermuten sollte, von bzw. in Mittel- und Kleinstaaten vertreten. Der Grund dafür liegt in der Furcht dieser Staaten, dass eine rechtliche, wenn auch die Souveränität und Gleichheit der Staaten intakt lassende, festere internationale Organisation schliesslich doch zum Vorteil der Grossmächte und zum Nachteil der andern ausschlagen möchte. An sich allerdings sollte man meinen, dass ein schwächerer Staat gegenüber den stärkeren durch Einführung von Rechtsmitteln, wie es die Schiedsgerichte sind, nur zu gewinnen hätte. In der Tat ist aber gerade für die kleineren Staaten

die volle Autonomie, welche passiven Widerstand gegenüber den Forderungen anderer Staaten als rechtmässig erscheinen lässt, von dem grössten politischen Wert. Die rechtliche Bindung bietet für die Preisgabe der Möglichkeit, von Fall zu Fall zu handeln, nicht immer ein Äquivalent, denn während der Vertrag für den Kleinstaat jedenfalls auch eine tatsächliche Bindung bedeutet, kann dies für die Grossmacht als Gegenpartei politisch nicht im gleichen Masse gelten. Die kleineren Staaten ziehen das Fehlen eines Rechtes einem unsicheren Anspruch vor, sie verzichten auf eine Bindung des grösseren Staates, um nicht tatsächlich allein gebunden zu sein. Dieser Standpunkt der kleineren Staaten setzt keineswegs Illoyalität und Vertragsbruch von seiten des mächtigeren Staates voraus, denn dieser kann dank seinem politischen und wirtschaftlichen Übergewicht dem kleineren immer den Verzicht auf sein Recht als das kleinere von zwei Übeln erscheinen lassen.

Allerdings haben auf der II. Friedenskonferenz dem Projekt eines obligatorischen Wertschiedsvertrages ausser den Vereinigten Staaten, Frankreich, Grossbritannien und Russland eine Majorität von 28, unter sich allerdings sehr heterogenen Nichtgrossmächten zugestimmt. Diese Konvention, welche hauptsächlich am Veto Deutschlands und Österreichs scheiterte, war übrigens selbst noch weit von einer auch nur einigermassen wirksamen Weltorganisation entfernt. Sie ist von der Majorität übrigens nicht, wie angekündigt worden war, bis jetzt ausserhalb der Konferenz als Separatvertrag zustande gekommen. Einen sehr wirksamen Widerstand aber leisteten die Mittel- und Kleinstaaten einem andern von den Grossmächten ausgehenden Projekt betreffend die Schaffung eines ständigen internationalen Justizhofes, im allgemeinen zwar nicht dem Projekt selbst, aber der Organisation, in welcher den Grossmächten als solchen eine Vorzugsstellung zukommen sollte.¹⁴ Da ausser der Union die Grossmächte

¹⁴ Vgl. *meine* Abhandlung, Die Gleichheit der Staaten, I. c. S. 91 ff. über den neuesten Stand dieser Frage (Zirkularnote des Staatssekretärs Knox betr. Investierung des Internationalen Prisengerichtshofes mit den Funktionen der «Cour de justice arbitrale») vgl. American Journal of International Law IV, S. 163 ff. und *ibid.* Supplement S. 102 ff.

auf eine gleichmässige Beteiligung aller Staaten nicht eingehen wollten, blieb der Konventionsentwurf unvollendet, und die Institution gelangt für einmal nicht zur Ausführung. Das ähnlich organisierte Prisengericht ist allerdings von den meisten Staaten im Prinzip akzeptiert, aber hier stehen dem Nachteil einer auf Ungleichheit beruhenden Organisation gewaltige materielle Vorteile, namentlich für die schwächeren Staaten, gegenüber, und die ganze Institution läuft auf eine Beschränkung der kriegerischen Aktionsfreiheit, also praktisch auf eine Beschränkung der Grossmächte hinaus.

Bei allen Versuchen, die Gesamtheit der Staaten zu organisieren, bildet eine besondere Schwierigkeit die folgende Alternative: entweder ist die Organisation streng paritätisch und nimmt keinerlei Rücksicht auf die politische Macht; dann fürchten die schwachen Staaten, gegenüber den starken nur gebunden zu sein, ohne ihrerseits ihre Rechte wirksam durch die Organisation geltend machen zu können, und die starken betrachten sich, vom gerade entgegengesetzten Standpunkt aus, nur als gehemmt. Oder aber die Organisation soll allseitig zu tiefgreifender Bindung führen, dann wollen die Grossmächte — und auch von ihnen nicht alle — nur unter der Bedingung mitmachen, dass ihnen ein ihrer tatsächlichen Vormacht entsprechendes rechtliches Übergewicht gesichert sei; eine solche Organisation ist indessen in der Regel für die übrigen Staaten unannehmbar. Aber abgesehen von der Frage der Gleichheit der Staaten, wird man bei der Konstituierung von Weltkonferenzen und Welttribunalen auch noch weiteren, fast unüberwindlichen politischen Schwierigkeiten begegnen, die durch das psychologische Milieu der Regierungen noch bedeutend erhöht werden. Die formelle Unabhängigkeit, welche die Staatsgewalten in der innern Politik besitzen, wollen sie sich auch in der äussern, wo sie wenigstens heute noch grösser ist als in der innern, nicht mehr als unumgänglich nötig ist vertraglich beschränken lassen. Die Unübersehbarkeit einer Aktion ist auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten viel bedenklicher, weil der Staat von einem andern Staat vorteilhaften Verpflichtung nur unter Opfern oder mit einem Rechtsbruch loskommt, während in der innern Politik die Verwaltungspraxis und in letzter Instanz der Gesetzgeber frühere Feh-

ler viel leichter korrigieren kann. Diese Umstände begünstigen bei jeder Regierung eine Politik der freien Hand. Dazu kommen als mehr oder weniger wirksame Hemmungen die jeder grossen Verwaltungsorganisation eigentümliche konservative Abneigung gegen neue Methoden, insbesondere wenn dadurch für bisher unbeteiligte Personenkreise Einmischungsmöglichkeiten entstehen und die ausschliessliche Macht der Verwaltungsbehörden beschränkt oder etwa einer intensiveren Kontrolle der Öffentlichkeit unterworfen wird.

*

Solange nur gouvernementale Interessen und gouvernementale Organe für die Weiterbildung des Völkerrechts in Betracht kommen, wird die Tendenz zur Hervorbringung internationaler, nicht bloss wirtschaftlicher, sondern ins politische Gebiet eingreifender Bindungen oder gar Organisationen äusserst gering sein. Radikale Neugestaltungen können nur dadurch ins Leben treten, dass Kräfte von aussen die Regierungen und die sie unmittelbar beeinflussenden Gruppen der Gesellschaft nach jener Richtung drängen. Es ist auch möglich, dass die Grundlagen des Völkerrechts sich dadurch verschieben, dass der Staat selbst sich ändert, indem seine Beziehungen zu den gesellschaftlichen Gruppen andere werden. Im einen wie im andern Falle bildet die tiefste Ursache der Wandlung eine veränderte Wertung des Staats durch die Gruppen der Gesellschaft, und zwar im Sinne einer geringeren Schätzung des einzelnen individuellen Staates. Jede wesentliche Änderung des Völkerrechts — von dessen Aufhebung und der Rückkehr zu bloss partikulären Rechtsbeziehungen abgesehen — kann nur im Zusammenhang mit einer Abschwächung der Bedeutung des einzelnen Staates erfolgen, denn das geltende Völkerrecht geht von der Souveränität und Gleichheit der Staaten aus, erkennt somit jedem Staate und dessen Interessen, welcher Art immer sie seien, eine unbedingte Daseinsberechtigung und einen unbedingten Wert zu.

Der subjektive Wert, den der Staat für den Einzelnen bzw. für einzelne Schichten eines Volkes oder die Volksgesamtheit überhaupt hat, ist zunächst nicht das Ergebnis der Überlegung, sondern das Produkt einer Massensuggestion, die sich

immer da geltend macht, wo eine Bevölkerung längere Zeit unter derselben Staatsgewalt gestanden hat. Das ist überall der Fall, wo Gebietsabtretungen und ähnliche territoriale Verschiebungen von der lebenden Generation nicht mitgemacht worden sind. Auch in Staaten mit starker Einwanderung findet in der Regel im Zeitraum einer Generation der Anpassungsprozess seinen Abschluss, wodurch die Deszendenz der Einwanderer sich als vor allem zur neuen Heimat gehörig betrachten lernt. Ganz abgesehen von den Nationen bildenden Kulturelementen, vor allem der Sprache, ist die bloße Tatsache der gemeinschaftlichen Unterwerfung unter eine Staatsgewalt oder die Beteiligung am politischen Leben des gleichen Staates für die Lebensverhältnisse jedes einzelnen Individuums so wichtig und greift in so viele Beziehungen ein, kurz bildet ein so mächtiges Moment der sozialen Differenzierung gegenüber andern Menschen und bringt so viele Unterschiede und Gegensätze zwischen Inland und Ausland hervor, dass die Idee des Fortbestandes des eigenen Staates einen massgebenden Einfluss auf die Vorstellungswelt jedes einzelnen Individuums besitzen kann. Die Konstanz und Verbreitung dieser Vorstellung von dem Selbstzweck des individuellen Staates gibt ihr den Charakter eines Elementes der Massensuggestion. Sie ist mit einem andern psychischen Massenprozess, der Vorstellung von der Staatsgewalt, eng verbunden. Je tiefer die Idee der Unterwerfung unter einen Staat wurzelt, um so mehr werden sich auch die einzelnen Volksgenossen mit dem Staate verbunden fühlen; und für die herrschenden Klassen wird die Idee von der Notwendigkeit der Staatserhaltung besonders wirksam durch das Bewusstsein des eigenen Interesses unterstützt.

Die Suggestivkraft des Staatsgedankens ist natürlich auf die Dauer nur wirksam, wenn die Erhaltung des individuellen Staates dauernden Interessen massgebender Volksteile dient oder wenigstens nicht mit solchen stark kollidiert. Ist das letztere der Fall, so wird die Suggestion durch Kritik und Raisonement nach und nach durchbrochen. Diese psychische Wandlung kann auch — und dies trifft heute für weite Kreise der Kulturvölker zu — die Folge einer allgemeinen kritischen, individualistischen oder klassenpolitischen Denkweise sein. Die einzelnen, für die Bewertung des individuel-

len Staates erheblichen Momente treten dann ins Bewusstsein. Der Wert eines Staates ist für den Einzelnen und für die verschiedenen Schichten eines Volks bestimmt durch die positiven Vorteile, welche die Betreffenden durch den Staat haben, und durch die Nachteile, welche sie von einer Vernichtung der staatlichen Individualität zu gewärtigen haben. Die Vorteile sind regelmässig durch das Mass der politischen Rechte und der bürgerlichen Freiheit bestimmt, und vor allem durch die Möglichkeit, die besonderen Gruppen- und Klasseninteressen mit den Machtmitteln der Staatsorganisation im Innern und nach aussen durchzusetzen. Die Nachteile sind bestimmt durch das Mass der Rücksichtslosigkeit, mit der ein neuer, fremder Staat seine Herrschaft voraussichtlich zur Geltung bringen, Freiheit, Eigentum, Eigentümlichkeiten, Religion, Sprache der Unterworfenen vernichten wird. Es handelt sich dabei keineswegs nur um eine Gegenüberstellung von materiellen Vorteilen und Nachteilen; neben diesen kommen ideale Momente — und nicht selten überwiegend — zur Geltung. Der Patriotismus¹⁵, soweit er eine aufrichtige Gesinnung, nicht eine offizielle Mache ist, ist, scheinbar paradox ausgedrückt, Kollektivindividualismus. Er ist diejenige Gesinnung der Angehörigen eines Staates, aus der heraus der Wille erwächst, selbst unter Opferung unmittelbarer, materieller Einzel- und Gemeinschaftsinteressen die territoriale und politische Integrität des Staates zu behaupten, aber nicht um ein wirtschaftliches oder politisches Machtinteresse zu verteidigen, sondern um eines idealen Gutes willen. Patriotismus ist immer Idealismus und keineswegs identisch mit Solidarität, die sich auch auf die Gemeinschaft rein egoistischer Interessen gründen kann. Der Patriotismus beruht in der Regel darauf, dass einem Volke die Erhaltung bestimmter politischer Formen, einer Sprache, Rasse, Konfession, Religion oder überhaupt gewisser eigentümlicher Kulturgüter als von der Erhaltung seiner Staatsorganisation untrennbar erscheint; es sind also Nation bildende Faktoren, welche auch den Patriotismus hervorrufen, und dies um so intensiver, je mehr solche zusammentreffen. Die ganz ausserordentliche Hingabe der Japaner an ihren Staat beruht darauf, dass

¹⁵ Michels, Patriotismus und Ethik. 1906.

für sie ihre politische Einheit nicht nur mit einer kulturellen Einheit sich deckt, sondern vermöge der shintoistischen Religion auch eine metaphysische Grundlage im nationalen Heroenkult besitzt.¹⁶ Das letztere galt auch für die antiken Staaten.¹⁷

Während aber nur stark hervortretende Eigentümlichkeiten und auch diese nur in verhältnismässig langen Zeiträumen eine Nation entstehen lassen, kann selbst eine untergeordnete Differenzierung intensiven Patriotismus hervorrufen: jede nicht ganz schablonenhafte politische Organisation, ein Dialekt, ein eigenartiger Volkscharakter, eine konfessionelle Nuance kann die Grundlage eines ausgeprägten Willens zu staatlichem Sonderdasein bilden, wie vor allem die griechische, deutsche und schweizerische Geschichte beweisen. Aber auch die Treue gegenüber einem Herrscherhause kann völlig disparate Elemente schliesslich zu einer staatlichen Individualität zusammenschweissen, namentlich wenn, wie im Staate der Hohenzollern, parallel mit dem dynastischen Element eine eigenartige und kraftvolle Verwaltung wirkt. In gewissem Sinne lässt sich dies auch von den meisten übrigen deutschen Staaten und von der habsburgischen Monarchie sagen. In allen Fällen bildet das ethische Grundelement des Patriotismus die Treue, sei es gegenüber einer Dynastie, sei es, wie in der Regel, gegenüber einer kulturellen Eigenart. Dadurch wird auch der Zusammenhang mit dem Heimatgefühl klar; die Heimat ist ein Begriff, der sich von dem eigenartigen politischen Milieu eines Staates gar nicht trennen lässt, abgesehen davon, dass auch wesentliche Elemente der Heimat, wie die Sprachen, unter Umständen von der politischen Zugehörigkeit abhängig sein können. Aus dem Gesagten geht hervor, dass die Voraussetzungen für den Patriotismus, d. h. für den idealistischen Staatsindividualismus, nicht in jedem Staate gegeben sind und auch nicht in allen Personen vorkommen können, z. B. nicht in denjenigen, bei denen rechtliche Staatsangehörigkeit und Nationalitäts- oder Heimatgefühl auseinanderfallen. Die durch die modernen

¹⁶ *Munzinger*, Die Japaner (1898) S. 199 ff. — *Hearn*, Kyushu (deutsche Ausgabe 1908) S. 235 ff.

¹⁷ *Fustel de Coulanges*, La Cité antique 14e éd. (1893) S. 166 ff.

Verkehrsmittel, die Freizügigkeit und die tatsächliche Gleichstellung von Inländern und Ausländern in den meisten Kulturstaaten herbeigeführte Durcheinandermischung der Bevölkerungen trägt nicht nur mancherorts bei zur Verwischung nationaler Eigentümlichkeiten und zur Bildung von, hinsichtlich ihres Staatsbewusstseins, indifferenten Volksteilen, sondern die Auswanderung — ohne Absicht der Rückkehr —, die auch unter den Bessergestellten einen grossen Umfang angenommen hat, ist zudem ein Symptom einer schon vorhandenen Gleichgültigkeit gegenüber dem angestammten Staate.

Die Imponderabilien des Staatsbewusstseins, des Patriotismus, des Heimatsgefühls kommen nicht nur in Betracht für den innern Zusammenhang eines Staates, sondern sie fallen auch in die Waagschale für Affinität oder gegenseitige Abstossung der Staaten.

Je weniger differenziert zwei Staaten sind, je mehr gemeinschaftliche Momente und Interessen sie haben, um so leichter werden sie sich aneinander anpassen, der eine dem andern oder gegenseitig einer gemeinschaftlichen Organisation sich unterordnen, jedenfalls wenn sie von einem Zusammenschluss eine Förderung oder Sicherung wichtiger Interessen erhoffen: daher die Gesamtstaatsbildungen auf der Basis nationaler Gemeinschaft oder solidarischer wirtschaftlicher Interessen. Wo aber eine gegenseitige Anpassungsfähigkeit nicht vorhanden, wo grosse Gegensätze geistiger oder wirtschaftlicher Art vorliegen, oder wo die Unabhängigkeit die Voraussetzung der Aufrechterhaltung einer besonderen Lebensart, einer Kultur, Sprache, Konfession oder der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit zu sein scheint, da wird die Behauptung der Staatspersönlichkeit zu einer Lebensfrage für jeden Einzelnen oder wenigstens für ganze Volksteile.

Die Nachteile, welche eine Verschmelzung eines Staates mit einem oder mehreren andern Staaten bedingt, hängen ab von der kulturellen Höhe und dem politischen System des absorbierenden Gemeinwesens. Während unter primitiven Völkern, ja vielfach noch im Altertum und Mittelalter unter zivilisierten Völkern, die Eroberung zu einer Vernichtung des Herrenstandes der besiegten Gemeinschaft führte, ist heute die Respektierung der erworbenen Rechte ein anerkannter

Grundsatz, und die Freiheitsrechte der modernen Verfassungen sichern im allgemeinen die persönliche Freiheit. Gleichwohl bilden nationale, politische und wirtschaftliche Momente starke Faktoren des staatlichen Individualismus. Der spätmittelalterliche Feudalstaat, wie z. T. auch der absolute Staat des XVII. und XVIII. Jahrhunderts, wenigstens wo das konfessionelle Element nicht mitspielte, waren zur Absorption disponiert, der erstere wegen seiner beschränkten Wirksamkeit und des lockeren Lehensverhältnisses, der letztere wegen der allgemeinen politischen Entrechtung aller Stände. Eine verhältnismässig hohe Absorptionsfähigkeit besitzt auch der Bundesstaat, welcher den ihm eingegliederten Staaten ihre staatliche Individualität in einem gewissen Umfange belässt.

In allen Staaten gibt es herrschende und beherrschte Klassen, wenn auch dieser Gegensatz hier schwächer, dort stärker hervortritt und durch die modernen Verfassungen in der Regel maskiert ist. Je grösser der Gegensatz ist, um so energischer werden die Herrschenden, wenn ihre Herrschaft auf der politischen Selbständigkeit beruht, sich für die Behauptung dieser einsetzen, die Erhaltung des individuellen Staates als Selbstzweck betrachten und bestrebt sein, durch das Mittel der Schule, der Presse usw. diese Anschauung zu einer Suggestivvorstellung breiter Volksschichten zu machen. Je abhängiger und schlechter die Stellung der beherrschten Klassen ist und als solche empfunden wird, um so indifferenter, wenn nicht gar geneigter werden diese letzteren sein gegenüber staatlicher Neubildung. Während aber in früheren Zeiten die wirtschaftlich beherrschten Klassen politisch völlig entrechtet waren und im allgemeinen als eine willenlose Masse zwischen den die Staatsgewalt innehabenden Herrschern und herrschenden Kreisen hin- und hergeschoben wurden — in der Hauptsache zuletzt auf dem Wiener Kongress —, sind durch die Gewährung wirtschaftlicher und bürgerlicher Freiheit, durch Weckung nationaler Tendenzen die breiteren Volksschichten teils zu einem die Politik mitbeeinflussenden Faktor geworden, teils wenigstens gegen politische Verschiebungen unter den Staaten empfindlicher und widerstandsfähiger gemacht worden. Noch wichtiger aber ist es, dass das stärkste Motiv der Klassenbildung, jedenfalls dasjenige, welches den stärksten Klassenorganisationen und

der intensivsten Klassenpolitik in einer Reihe der wirtschaftlich entwickeltsten Staaten gerufen hat, ein solches ist, welches sich nicht auf die politische Staatsindividualität, sondern auf die fast allen Staaten zukommende Wirtschaftsform bezieht. Durch die bürgerlichen und politischen Freiheiten des modernen Staatsrechtes ist es den Klassen, welche an der Aufrechterhaltung der bestehenden Staatsordnung nicht interessiert sind oder wenigstens glauben, nicht interessiert zu sein, möglich gemacht, sich zu organisieren und wenigstens mittelbar politisch zu wirken. Je stärker der Klassengegensatz in einem Staate und je vollkommener sein Parallelismus zu demjenigen anderer Staaten ist, um so mehr wird die beherrschte Klasse geneigt sein, in dem bestehenden Staat nicht nur die staatlichen Institutionen als ihr ungünstig zu bekämpfen, sondern auch die staatliche Individualität als zufällige Erscheinung des von ihr bekämpften Systems zu betrachten und die Gegensätze zu entsprechenden Klassen anderer Staaten zu unterschätzen. Ob solche Auffassung richtig ist oder nicht, kommt für uns an dieser Stelle nicht in Betracht: für das Problem der Internationalität ist die klassenkämpferische Geringschätzung des individuellen Staates eine nicht zu überschende Erscheinung, sobald sie durch ihren Einfluss auf erhebliche Schichten der Bevölkerung imstande ist, die internationalen Beziehungen zu beeinflussen. Und zwar ist von der grössten Bedeutung der mittelbare Einfluss, der sich zeigt in der Verminderung der Staatsautorität in breiten Schichten eines Volks und in dem relativen Zurücktreten oder gar Verschwinden derjenigen Interessen, auf die sich der idealistische Staatsindividualismus gründet. In dem Mass, in dem diese Suggestivemente des Staates abnehmen, erleidet auch die Kraft des Staates und namentlich dessen Fähigkeit, sich nach aussen durchzusetzen, eine Abschwächung. In enger psychologischer — und in der Tat auch politischer — Beziehung zu den gegen Staatsautorität und Staatsindividualität gerichteten Tendenzen steht der Antimilitarismus. Der Abneigung oder Gleichgültigkeit gegenüber dem unter dem Klassenstandpunkte betrachteten Staate entspricht die Unwilligkeit, dem letztern Opfer zu bringen, insbesondere solche, welche einer Stärkung der herrschenden Klassen dienen oder zu dienen scheinen. Der Antimilitaris-

mus ist, soweit er nicht als eine auf physischer Degeneration und antisozialem, jeder Unterordnung widerstrebendem Individualismus beruhende Erscheinung zu betrachten ist, ein Symptom dieser Abschwächung des Staatsbewusstseins, d. h. des Bewusstseins der Solidarität der unter einer Staatsgewalt vereinigten Menschen.

Staaten, die unterminiert sind durch eine Entfremdung weiterer Volksschichten gegenüber der bestehenden Organisation, fallen leicht einem äussern Konsolidationsprozess zum Opfer, welcher von einem die bis dahin zurückgedrängten Interessen vertretenden Staate ausgeht. Das Überfluten der Französischen Revolution nach Italien, Spanien, der Schweiz, den Niederlanden, die nationale Einigung, vor allem Italiens 1860, sind Beispiele dafür, und eine siegreiche soziale Revolution würde voraussichtlich heute z. T. ähnliche Wirkungen haben. Indessen liegt es wohl ausserhalb der politischen Möglichkeiten, dass die jetzige Vielheit von Staaten durch den siegreichen Durchbruch eines neuen einheitlichen Wirtschaftssystems beseitigt und eine neue Organisation der Menschheit herbeigeführt werde. Aber die Abschwächung des Staatsbewusstseins, die Verminderung des Interesses an der Erhaltung des einzelnen individuellen Staates und die daraus folgende Schwierigkeit für eine Regierung, durch Einsetzung aller Volkskräfte, durch Zollkriege und mit der bewaffneten Macht geführte Kriege den Staatswillen äusserstenfalls zu realisieren, dies alles zwingt manche Staaten, d. h. deren Regierungen, Konflikten vorzubeugen, macht sie Verabredungen und äusserstenfalls Organisationen geneigt, welche die äussere Politik vor gewaltsamen Erschütterungen bewahren sollen. Nicht die Demokratie, d. h. die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit, für die breiten Volksschichten sich politisch geltend zu machen, ist, wie oft behauptet wird¹⁸, für eine friedliche Politik ausschlaggebend, sondern der Mangel an Bereitwilligkeit dieser Schichten, die ungeheuren unmittelbaren und mittelbaren Opfer einer aktiven auswärtigen Politik zu tragen. Demokratien, in denen die ausschlag-

¹⁸ So schon *Kant*, Zum Ewigen Frieden (1786) in J. H. v. Kirchmann, Philosophische Bibliothek Bd. XXXVII (1870) S. 159 ff. betr. die republikanische Staatsform.

gebenden Volksschichten hinsichtlich des Staats sich solidarisch fühlen, wie z. B. die römische Republik, die alte Eidgenossenschaft, können ebenso kriegerisch sein, wie Despotien und Aristokratien; ebenso sind solche Staaten kriegerisch, welche wegen ihrer Wehrverfassung und ihrer geographischen Lage in den massgebenden Volksschichten verhältnismässig wenig von Kriegen betroffen werden. Die moderne Friedenspolitik ist im wesentlichen bestimmt einerseits durch die allgemeine Wehrpflicht und die Weltwirtschaft, zwei Faktoren, welche fast jeden Krieg zu einer ein ganzes Volk in Mitleidenschaft ziehenden Angelegenheit machen, andererseits durch das politische Schwergewicht der Massen. Je geringer dieses letztere ist oder je mehr es in der Richtung der allgemeinen Staatspolitik wirkt, oder je weniger das Interesse der Massen durch den Krieg verletzt wird, desto leichter wird ein Staat, d. h. die zurzeit seine äussere Politik bestimmende Gesellschaftsschicht, mit äussern Machtmitteln gegenüber andern Mächten auftreten können. Die öffentliche Meinung über die kriegerische oder friedliche Politik eines Staates ist weniger durch dessen politische Ziele und effektives Verhalten als durch die Vorstellungen, die man von seiner Kriegsfähigkeit hat, bestimmt. Denunzierung fremder Staaten als kriegerisch und Hervorhebung eigener Friedsamkeit entspringt sehr oft dem Gefühl eigener Schwäche. Die politische Übermacht Russlands vor dem japanischen Kriege und der Revolution beruhte vor allem darauf, dass die russische Regierung als diejenige betrachtet wurde, welche in der Verwendung der bewaffneten Macht am wenigsten durch innere Faktoren gehemmt sei. Die Stärke Deutschlands und Japans liegt in der sozialen Organisation dieser Staaten, welche hier weniger, dort mehr die Volksmassen der Staatspolitik ein- und unterordnet, während die Unabhängigkeit der Regierungen von England und der Union auf dem Fehlen der Wehrpflicht und der territorialen Unverletzlichkeit dieser Staaten beruht.

Mannigfaltig sind die Faktoren, welche durch Schwächung des Staatsbewusstseins die äussere Durchschlagskraft, die Selbstbehauptungskraft des Staates herabsetzen. Man denkt dabei in erster Linie an die sozialistischen Parteien der Staaten mit entwickelter kapitalistischer Wirtschaft. Gewiss sind

sie ein überaus wichtiger Faktor, aber doch in den wenigsten Ländern der ausschlaggebende in dieser Beziehung. Allerdings betont diese Partei allein offen die Solidarität der proletarischen Interessen über die Staaten hinweg und stellt sich allein auf den Boden des Internationalismus.¹⁹ Im Grunde aber wirken die Interessen des Kapitals, vor allem des beweglichen²⁰, in der gleichen Richtung. Allerdings kann auch das Gegenteil zutreffen: so hat der Imperialismus seine stärksten Wurzeln in den wirtschaftlichen Expansions Tendenzen, indem er eine Indienststellung der auswärtigen Politik für die Interessen der Produktion und der Kapitalinvestierung bezweckt; das gleiche gilt vom Protektionismus, der als ein passives Gegenstück zum Imperialismus betrachtet werden kann. Aber nur da werden die Produktions- und Finanzinteressen eine starke Betonung der Staatsindividualität heischen und die Gegenaktionen der geschädigten fremden Staaten in Kauf nehmen oder leicht überwinden können, wo eine Volkswirtschaft nicht mehr konkurrenzfähig ist oder wo die Voraussetzungen imperialistischer Politik gegeben sind. Im übrigen aber wirken auch die kapitalistischen Interessen im allgemeinen international. Der moderne Staat beeinflusst den Kapitalverkehr weniger als der merkantilistische, kann es

¹⁹ Die Arbeiterparteien können aber auch unter Umständen ein grosses Interesse an der Staatsindividualität haben, wenn dem Klasseninteresse das noch grössere Rasseninteresse gegenübersteht, wie in Nordamerika, Australien und Südafrika wegen des Problems der Einwanderung Farbiger.

²⁰ Das immobile Kapital, wenigstens soweit es in der Landwirtschaft investiert ist, wirkt in der Regel im Interesse der Erhaltung des individuellen Staates, weil eine Internationalisierung dieser Werte durch die landwirtschaftliche Betriebsweise und zum Teil durch die Landesgesetzgebung (Ausschluss der Ausländer vom Grundeigentum, absentee-tax usw.) sehr gehemmt ist. Der Besitzer landwirtschaftlichen Kapitals steht meist in lang dauernder, schwer lösbarer Beziehung zu diesem und damit zum Staate, in dessen Gebiet die Immobilie liegt. Dazu kommt, dass die enge Verbindung von Mensch und Boden, wie sie in der Landaristokratie und freien Bauernsamen besteht, eine besonders konservative Gesinnung begünstigt. Endlich ist der Umstand von Bedeutung, dass der Grundbesitz in den meisten Staaten in den Händen der den Staat politisch beherrschenden Gesellschaftsklassen sich befindet.

auch viel weniger auf dem Boden der heutigen wirtschaftlichen Freiheit und angesichts der modernen Mittel des Geldverkehrs und der Geldanlage. Das Kapital fliesst deshalb dahin ab, wo es angeblich am vorteilhaftesten arbeitet, und es können auf diese Weise wirtschaftliche Abhängigkeiten entstehen, denen die politische Unabhängigkeit in dieser oder jener Form schliesslich zum Opfer fällt. Nur eine erfolgreiche imperialistische Politik vermag den Zusammenhang zwischen Staatspolitik und der Politik des Privatkapitals dauernd aufrechtzuerhalten. Wo eine solche nicht durchgeführt werden kann, wirkt zwar der Staat im Wirtschaftsleben als wichtigster, aber doch nicht als beherrschender Faktor, und er kann es nicht hindern, dass wirtschaftliche Schiebungen durch Investitionen, Verlegungen der Produktionsstätten usw. erfolgen, durch die der Staat in seinem gegebenen individuellen Bestand für einflussreiche Teile der Gesellschaft entwertet oder er selber dadurch gefährdet wird, dass von einem fremden Staatswillen abhängige Kreise an seinem wirtschaftlichen Leben ausschlaggebend interessiert sind.

Die moderne wirtschaftliche Entwicklung wirkt aber noch in anderer Beziehung dem staatlichen Individualismus entgegen. Die weltwirtschaftliche Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften und damit der Privatinteressen hat zur Wirkung einerseits eine Verteilung des Risikos und damit eine wenigstens teilweise Lösung des Privatinteresses, gerade bei den herrschenden Klassen, vom Staatsinteresse und andererseits eine Ausbreitung der Empfindlichkeit gegen Störungen der Wirtschaftsbeziehungen durch politische Aktionen, insbesondere auch durch Kriege dritter Staaten. So ist jeder Staat, wenn vielleicht auch nur indirekt, durch die privaten Interessen seiner Angehörigen mehr oder weniger stark an der Aufrechterhaltung normaler Beziehungen unter den übrigen Staaten interessiert, und da dieses Interesse für jeden Staat im wesentlichen das gleiche ist, entsteht ein dauerndes Kollektivinteresse. Dieses Kollektivinteresse ist als die Grundlage einer gemeinsamen internationalen Rechtsordnung bezeichnet worden; wenn es sich so steigert, dass es die Mächte zur Intervention in die Angelegenheiten dritter Staaten, und zwar zu einer Organisierung dieser Intervention bringt, so tritt es gegebenenfalls in akuten Gegensatz zu den

Interessen des einzelnen Staates und bedeutet in seinen Konsequenzen eine dauernde Abschwächung staatlicher Unabhängigkeit. So weit auch die heutige politische Welt von einer allgemeinen Durchsetzung des Kollektivinteresses entfernt ist, so ist doch unverkennbar, dass selbst Grossmächte mit Rücksicht auf ihre internationale Verschuldung, auch abgesehen von ihrer momentanen Zahlungsfähigkeit, in ihrer politischen Aktion durch ihre Gläubiger gehemmt sind, und die Rücksicht auf die fremden Mächte ist für die eventuellen Kriegsgegner wie für die voraussichtlich neutralen Staaten ein Gewicht von der stärksten hemmenden Wirkung.

Alle diese Faktoren würden aber die rücksichtslose Durchsetzung des Staatswillens gegenüber dem Ausland bzw. die Selbstbehauptung des individuellen Staates um jeden Preis nicht so sehr erschweren, wenn nicht die moderne Gesellschaft auf die wirtschaftlichen Güter und die auf diesen beruhenden kulturellen Vorteile einen so grossen Wert legte und nicht gegen Störung und Verletzung der materiellen Grundlagen des Lebens moralisch und physisch so empfindlich wäre. Die Opferwilligkeit des modernen Menschen für die Behauptung des individuellen Staates oder einzelner Rechte dieses — nicht staatlicher Rechtsordnung und Sicherheit überhaupt — ist im allgemeinen ziemlich beschränkt, wenn nicht starke materielle oder ideale Interessen auf dem Spiele sind. Darüber kann nicht hinwegtäuschen, dass die Forderungen für Kriegsbereitschaft von den Parlamenten meist ohne allzu grossen Widerstand bewilligt werden, denn die Masse der unmittelbar von den Lasten betroffenen Personen hat fast nirgends direkt mitzusprechen, oder es handelt sich dabei um bloss finanzielle, persönlich weniger fühlbare Opfer. Dass die Mobilisation in der Regel ²¹ ohne innere Schwierigkeiten sich vollzieht, erklärt sich durch die straffe und wirksame Heeresorganisation und die Suggestivwirkung, die ein Kriegsausbruch auch auf widerstrebende und gleichgültige Teile der Bevölkerung auszuüben pflegt.

Das Individuum wird in seiner Indifferenz auch dadurch

²¹ Die Mobilisationen in Russland 1904/05 und in Spanien 1909 zeigen, dass eine revolutionäre Unterminierung des Staates einen unmittelbaren Einfluss auf die Kriegsbereitschaft haben kann.

bestärkt, dass der moderne Staat allgemeinere und in der Regel grössere Opfer an Freiheit und Vermögen für seine Selbstbehauptung fordert als der frühere, feudale und absolutistische, und ferner dadurch, dass die kulturelle Angleichung eines grossen Teils der Staaten des europäischen Typus die Preisgabe der staatlichen Selbständigkeit für grosse Volksteile nicht mehr als Lebensfrage erscheinen lässt. Insbesondere aber werden die den Staat im letzten Grunde zusammenhaltenden sozialen Suggestivelemente zersetzt durch den Individualismus — um nicht zu sagen Anarchismus —, welcher heute das Denken der Intellektuellen beherrscht und, durch die Presse und Literatur, durch politische und andere Organisationen den breiteren Volksschichten vermittelt, unter diesen eine grossenteils negative und vielfach antisoziale Gedankenwelt erzeugt. Dazu kommt die weit verbreitete, oft pathologische Sensibilität des modernen Menschen gegenüber physischen Entbehrungen und Schmerzen im allgemeinen und speziell bei den kulturell Gesättigten auch gegenüber allen brutalen, von dem Kriege unzertrennlichen Eingriffen in die Lebensweise der Einzelnen. Alle diese geistigen und wirtschaftlichen Faktoren haben die Psyche des modernen Menschen wesentlich gegenüber derjenigen früherer, selbst hochkultureller Epochen verändert, und zwar gerade hinsichtlich der Beziehungen des Individuums zum Staat, d. h. der dem Individuum gegenüberstehenden und es beherrschenden Sozialgewalt. Da' der Staat selbst keine reale, von den Menschen abzulösende Realität ist, sondern einen psychologischen Massenprozess darstellt, unterliegt er unmittelbar — und damit auch in seinen Beziehungen zu anderen Staaten — den Wandlungen in den Individuen selbst.²² Es hat deshalb eine gewisse Berechtigung, von einer Aufeinanderfolge einer vorwiegend kriegerischen, staatenbildenden Periode des Nationalismus und einer hauptsächlich wirtschaftlichen, den Bestand der Staaten erhaltenden Periode des Internationalismus zu sprechen. Ob man in einer solchen Entwicklung eine Degeneration oder eine Steigerung der Kultur erblickt, hängt

²² *Lasson*, *Das Kulturideal und der Krieg*, 2. Aufl. (1909), betrachtet umgekehrt den Staat als etwas Absolutes, die Gesellschaft Dominierendes.

ab von den Wertmassstäben, die man anlegt, und von den Folgeerscheinungen, welche ein noch stärkeres Hervortreten des Internationalismus mit sich brächte.

*

Die innere Schwächung, welche der Staat durch die im vorhergehenden skizzierten Momente trotz der ungeahnten Entfaltung seiner äusseren Machtmittel erleidet, hat zur Folge eine Abnahme der gegenseitigen aktiven Spannungsverhältnisse der Staaten. So gross auch die Gegensätze zwischen den Mächten und der Grad ihrer Kriegsbereitschaft sein mögen, die politische Möglichkeit gewaltsamer Auseinandersetzung mit andern Staaten ist heute gegenüber früher im allgemeinen vermindert, sofern nicht die Gefahr schwerer wirtschaftlicher Krisen und mehr oder weniger künstlich genährte Nationalitäts- und Rassenantipathien grosse Massen für eine äussere Aktion mobil machen. Die Aufrechterhaltung der normalen, d. h. friedlichen Beziehungen, auf welche das wirtschaftliche und kulturelle Leben der meisten Völker eingerichtet ist, wird zu einem immer mächtiger sich geltend machenden Interesse neben der Durchsetzung des individuellen staatlichen Willens und der Behauptung der Staatsindividualität, und zwar eben nicht nur für dritte Staaten, sondern auch für die unmittelbar beteiligten Staaten und deren Bevölkerungen selbst. Dieses Interesse ist ungleich stark, je nachdem der Friede in einem engeren oder weiteren Staatenkreis bedroht ist. So hat der Pazifismus ursprünglich einen vorwiegend europäischen bzw. im lateinischen Amerika einen amerikanischen Charakter gehabt, und es haben sich auf seinem Boden Ideen entwickelt, die wie der Panamerikanismus, die «Vereinigten Staaten von Europa» und dergleichen wohl für engere Staatengruppen eine wesentliche Veränderung der internationalen Verhältnisse bewirken könnten, aber, wenn verwirklicht, kaum die Weltlage im Sinne des Pazifismus umgestalten würden. Allerdings ist es ja nicht ganz undenkbar, dass die internationale Staatenorganisation zuerst durch die Phase räumlich begrenzter Bildungen durchginge und die Staaten hier sich überhaupt an die Einordnung in höhere Verbände anpassen.

Ob bzw. wenn ja, in welcher Form sich die Staatengesell-

schaft über den gegenwärtigen, durch die blosse Nebeneinanderordnung der Staaten charakterisierten Typus entwickeln wird, ist eine Frage, die wissenschaftlicher Beantwortung unzugänglich und Gegenstand politischer Erwägung oder der Überzeugung ist. Sicher aber ist, dass die Wandlungen im Wesen der Staaten und der gegenseitigen Beziehungen dieser den Boden gesellschaftlichen Kräften und Tendenzen geebnet haben, die vordem nicht zur Entfaltung kommen konnten, und zwar sind dies aufbauende Tendenzen im Gegensatz zu den zersetzenden Faktoren, wenschon sie zum Teil denselben Ursachen entspringen. Der Analyse der staatlichen Souveränität entspricht eine Synthese der Staatengesellschaft. Wie die Analyse vorerst ein soziologischer, sich in den äussern rechtlichen Verhältnissen der Staaten nur allmählich durchsetzender Prozess ist, so ist auch die Synthese in der Gesellschaft weit vorausgeschritten über das Mass, in dem sie bereits rechtlichen Ausdruck erhalten hat. Die gesellschaftliche Strömung, in welcher diese synthetischen Kräfte zum Ausdruck kommen, ist der Pazifismus. Der Pazifismus, der mit der sog. Friedensbewegung und der Aktion der Friedensvereine nicht schlechthin identifiziert werden kann, sondern über diese vielfach hinausgreift, ist eine Teilerscheinung des Internationalismus. Er bezweckt eine Steigerung der menschlichen Kultur durch die Ausschaltung von Faktoren, welche die einzelnen, staatlich gesonderten Teile der Menschheit durch eben dieses Moment der Trennung in deren Entwicklung hemmen, sowie durch eine positive Zusammenfassung der individuellen Staatskräfte. Der Pazifismus bewegt sich insofern auf einer mittleren Linie, als er die Individualität der Staaten anerkennt, ja im allgemeinen unbedingt anerkennt, aber die Durchsetzung der Ansprüche der Staaten in mehr oder weniger weitgehendem Masse abhängig macht von der Anwendung friedlicher Mittel. Frühzeitig hat sich mit dem Begriff des Pazifismus, der an sich mit dem Wesen der modernen, auf die Selbständigkeit der Mächte gegründeten Staatengesellschaft nicht unvereinbar ist, die Idee einer grundsätzlich über die jetzige Form der internationalen Staatenbeziehungen hinausgehenden Organisierung des Kollektivinteresses, einer internationalen Föderation verbunden. Einer der Führer des Pazifismus, Alfred H. Fried, hat für diese

Tendenz den Ausdruck «revolutionärer Pazifismus» geprägt.²³ Revolutionär ist ein solcher Pazifismus, weil er in seinen letzten Zielen²⁴ die Grundlagen der Staatengesellschaft in der Weise umgestalten will, dass an die Stelle des freien Ermessens der Staaten, des staatlichen, nach Zweck und Mitteln freien Individualismus eine nach allen Seiten vollkommene rechtliche Bindung treten soll, und zwar eine rechtliche Bindung, welcher durch die nötigen organisatorischen Institutionen die tatsächliche Geltung verbürgt wird. Diese Organisation kann entweder richterlicher oder exekutiver Natur sein. Eine derartige richterliche Organisation ist im Internationalen Prisengericht bereits geschaffen, weil hier eine internationale Institution nicht nur in ihrer Existenz — wenigstens für einen bestimmten Zeitraum — von den einzelnen Staaten unabhängig ist, sondern auch in ihren Kompetenzen diesen gegenüber. Es ist die erste und bisher einzige Institution dieser Art, und es kommt ihrer Errichtung deshalb weltgeschichtliche Bedeutung zu. Exekutive internationale Organe, d. h. solche, welche auch gegen den Willen der beteiligten Staaten bindende Massnahmen treffen können, sind bis jetzt nur in den internationalen Flusskommissionen und der Brüsseler Zuckerkonvention-Kommission zu sehr beschränkter Verwirklichung gekommen.²⁵ Legislative, d. h. die Glieder der Staatengemeinschaft gegen deren Willen primär zu binden befugte Organe sind nie in irgendeiner praktischen Form zum Vorschlag gebracht worden; ihre Existenz würde die staatliche Souveränität in ihrem Kern treffen, die Staatengesellschaft nicht nur zur Staatengenossenschaft, zum völkerrechtlichen Staatenbund, sondern zum Gesamtstaat, zum Bundesstaat machen. Der Pazifismus ginge damit in den kosmopolitischen Universalismus über. Derartige starke Bindungen sind nur in begrenztem Umfange und in der Regel nur unter nationalistischen und imperialistischen Einwirkungen politisch möglich. Ebenso entfernt liegen natürlich auch

²³ *Fried*, Die Grundlagen des revolutionären Pazifismus. 1908.

²⁴ *Fried*, *ibid.* betont, dass die rechtliche Organisation der Staatengesellschaft die Sanktion einer bereits bestehenden gesellschaftlichen Solidarität der staatlich getrennten Völker sein solle.

²⁵ Vgl. *meine* Abhandlung, die Gleichheit der Staaten, I. c. S. 110.

alle Möglichkeiten der Organisierung kollektiver Exekutivkräfte. Auch ein stark entwickeltes pazifistisches Völkerrechtssystem dürfte ausschliesslich auf politischen Sanktionsmitteln²⁶, nicht aber auf solchen organisierter Kollektivgewalt beruhen.

Gleichwohl hat der Pazifismus das geltende Völkerrecht und die bestehende Staatengemeinschaft erheblich beeinflusst, allerdings ohne sie in ihren Grundlagen bisher zu ändern. Ist schon die ziemlich weitgehende vertragliche Beschränkung der von Natur unbegrenzten Kriegsgewalt eine bedeutungsvolle Brechung der staatlichen Souveränität, so ist der Abschluss von Schiedsverträgen, auch in der heute üblichen, stark verklausulierten Form, ja selbst in der bloss optativen Form der universellen Konvention betr. friedliche Regelung internationaler Streitigkeiten vom 29. Juli 1899 und 18. Oktober 1907²⁷ ein Prinzip von bedeutender Tragweite. Es besagt, dass die Rechtsordnung in ihrer Totalität intakt bleiben und das völkerrechtlich anerkannte Mittel der kriegerischen Selbsthilfe ausgeschaltet werden soll für Konfliktsfälle, die sich auf Rechtsfragen beziehen. Die Verweisung der Staatsstreitigkeiten vor ein richterliches Forum bedeutet zwar nicht eine Beschränkung der staatlichen Souveränität in ihrem subjektivrechtlichen Umfang, wohl aber eine solche der Möglichkeiten der Durchsetzung des jeweiligen Staatsinteresses. Allerdings ist, wie die sog. Ehren- und Interessenklausel der meisten Schiedsverträge zeigt, diese Bindung des Staates in bezug auf die Durchsetzung des Staatsinteresses und der Staatsindividualität sehr beschränkt und wäre es auch in dem an der II. Friedenskonferenz gescheiterten obligatorischen Weltschiedsvertrag gewesen. Das Wichtige dieser Verträge liegt indessen darin, dass überhaupt eine solche generelle, dem älteren Völkerrecht fremde Bindung in Aufnahme gekommen ist.²⁸ In der gleichen behutsamen Weise

²⁶ Zur Lehre von der Sanktion des internationalen Rechts vgl. neustens: *Root*, The Sanction of International Law, in *American Journal of International Law* vol. II pag. 451 ff., und *Dumas*, Les sanctions du droit international, in *Revue Générale de droit international public* vol. XV (1908) pag. 537 ff.

²⁷ Art. 38 des Textes von 1907.

²⁸ Vgl. namentlich *Zorn*, l. c. S. 356 ff.

hat die Staatengemeinschaft ihr Kollektivinteresse an der Aufrechterhaltung des Friedenszustandes unter ihren Gliedern in der Statuierung einer Mahnpflicht der an einem Streite nicht beteiligten Staaten und in der Schaffung des sog. Ständigen Schiedshofes im Haag zum Ausdruck gebracht. Die Schiedssprechung wird erleichtert durch Schaffung einer subsidiär geltenden Prozessordnung und durch Aufstellung einer Richterliste; von einer Bindung ist keine Rede und wäre auch, rechtlich, bei dem gescheiterten amerikanischen Projekt von 1907 betr. Schaffung eines permanenten, von den Parteien unabhängigen internationalen Justizhofes nicht gewesen. Die Bedeutung aller dieser neuen völkerrechtlichen Institutionen liegt weniger in dem, was sie, formell-rechtlich betrachtet, sind, und was sie zurzeit an tatsächlicher Autorität gewaltsamen Auseinandersetzungen entgegenzustellen haben, als in dem Gewicht, das sie moralisch den Ideen und Strebungen verleihen, durch die sie hervorggerufen worden und die sie wenigstens zum Teil verkörpern. Der sog. Haager Schiedshof ist, wie bemerkt, überhaupt kein Gericht, nur eine Kanzlei und eine Liste von Richtern, unter welchen die Parteien auswählen. Er ist nicht im entferntesten mit einem ad hoc gebildeten Schiedsgericht zu vergleichen, das einen bestimmten Bestand und eine bestimmte Kompetenz hat; er besitzt weder diese Eigenschaften, noch Permanenz und Kontinuität. Und dennoch ist seine Autorität viel bedeutender, als diejenige vieler partikulärer Schiedsgerichte zusammengenommen. Man kann sich aus der Tagespresse der verschiedensten Völker überzeugen, dass diese Institution, in ihren Einzelheiten den meisten vollständig unbekannt, doch in manchen Kreisen ein Symbol internationaler Rechtsordnung ist und als unparteiische Instanz über den Staaten aufgefasst wird: ein fester Punkt, um den sich die öffentliche Meinung, soweit sie pazifistisch beeinflusst ist, kristallisieren kann. Dasselbe gilt von den Friedenskonferenzen. Diese unterscheiden sich von anderen diplomatischen Konferenzen nur durch ihre Aufgabe (Aufstellung allgemeiner völkerrechtlicher Normen) oder ihre breite Basis. Ihre Beschlussfassungen unterscheiden sich in keiner Weise hinsichtlich der Verbindlichkeit von den vorbereitenden Unterhandlungen über partikuläre Verträge. Von einer internationalen Legislative ist keine Rede.

Sie nehmen aber in der öffentlichen Meinung eine ganz andere Stellung ein, als die übrigen diplomatischen Konferenzen, was aus den übertriebenen Hoffnungen und dem unvernünftigen Spott ersichtlich ist, mit denen das Haager Werk aufgenommen worden ist. Solche Konferenzen wirken aber nicht nur auf die öffentliche Meinung als Verkörperungen einer Idee, sie schaffen auch für die Regierungen bzw. deren Vertreter ein psychologisches Milieu, in welchem eine pazifistische Initiative eines Staates viel grössere Aussichten hat, positive Resultate zu erzielen, als im ordentlichen diplomatischen Verkehr. Es ist dies nicht nur eine Folge der durch eine Vereinigung von Vertretern fast aller Länder ausserordentlich vereinfachten Form der Verhandlungen, sondern in der Atmosphäre der Konferenzen, in denen die Ausgestaltung des Völkerrechts im Mittelpunkt alles Interesses steht, und auf welche der Druck der erwartungsvollen Öffentlichkeit wirkt, werden nicht selten selbst solche Staatenvertreter, welche dem ganzen Pazifismus skeptisch, ja vielleicht ablehnend gegenüberstehen, in die allgemeine, auf positive Resultate gerichtete Strömung hineingerissen. Die einschneidendsten, von der II. Friedenskonferenz diskutierten und zum Teil beschlossenen Reformen des internationalen Rechts waren auf dem von allen Staaten akzeptierten Programm der russischen Regierung gar nicht vorgesehen, und doch bildeten sich für alle diese Projekte, speziell für den Weltschiedsvertrag und den permanenten Justizhof, Staatengruppen, die mit ausserordentlichem Eifer, ja mit Leidenschaft diese im Schoss der Konferenz aufgetauchten Vorschläge vertraten.

Die Konferenzen haben unzweifelhaft die Wirkung, die Völkerrechtsentwicklung zu beschleunigen, worin allerdings auch eine Gefahr liegt. Der Umstand, dass eine Resolution zugunsten einer dritten Konferenz — eine verschleierte Postulierung der Periodizität — gefasst wurde, bedeutet nicht nur eine Sicherung dieses Elements der Beschleunigung, sondern ist fraglos eine der prinzipiell wichtigsten Kundgebungen offizieller Natur zugunsten der Existenz einer dauernden Rechts- und Interessengemeinschaft der Staaten. Der Umstand, dass seit der I. Friedenskonferenz pazifistische Prinzipien im Völkerrecht Aufnahme gefunden haben, hat auch weiteren bedeutenden Neuerungen auf verschiedenen

Gebieten des internationalen Rechts den Boden geebnet und auch Regierungen, welche dem Pazifismus mehr oder weniger skeptisch gegenüberstanden, tiefgreifenden Neuerungen des Völkerrechts auf andern Gebieten geneigt gemacht. So sind nahezu für alle Gebiete des Kriegsrechts von Grossmächten im Jahre 1907 Vorschläge von geradezu erstaunlichem Radikalismus gemacht worden (Entschädigung für Kriegsrechtsverletzungen, extraterritoriale Neutralität, Abschaffung des Seebeute- und des Konterbandenrechts). Ganz besonders typisch aber sind die Errichtung des Prisengerichts und die Londoner Seerechtsdeklaration, in der säkulare Probleme des Völkerrechts ihre Lösung finden sollen. Selbst wenn diese wirklich revolutionäre Neuordnung des für den Welthandel so überaus wichtigen Prisensrechts noch vorderhand an politischen Schwierigkeiten scheitern sollte, so ist der Umstand, dass diese Angelegenheiten bereits soweit gefördert worden sind, von gar nicht zu überschätzender symptomatischer Bedeutung. Er beweist, wie auch die Geneigtheit vieler Staaten gegenüber den Projekten des Weltschiedsvertrags und des Justizhofs, dass selbst die Regierungen, die doch aus psychologischen Gründen eher negativ sich gegenüber weitgehender völkerrechtlicher Bindung und internationalen Verwaltungsorganen verhalten werden, auch vor den radikalsten Neuerungen nicht zurückschrecken, wenn positive Vorteile zu gewärtigen sind, oder wenn, wie z. B. in den Vereinigten Staaten, ein genügender Rückhalt in der öffentlichen Meinung zu finden ist.

*

Der Pazifismus ist als ein synthetisches Prinzip und als Teilerscheinung des Internationalismus bezeichnet und seine Auswirkungen im internationalen Recht, seine Beeinflussung der offiziellen Politik und der öffentlichen Meinung in ihren allgemeinen Zügen dargestellt worden. Dabei ist zu bemerken, dass neben dieser positiven, auf eine Steigerung der internationalen Solidarität und der Intensität der Staatengemeinschaft hinielenden Art des Pazifismus eine andere, mehr negative, auf Beschränkung der Rüstungen vornehmlich gerichtete Art besteht. Diese letzte Form, die in den Abrüstungsideen zur Zeit der I. Friedenskonferenz zu besonders

starkem Ausdruck kam, bildet fast überall den Vorläufer des modernen organisatorischen, sog. revolutionären Pazifismus, der allein für das Völkerrecht ein unmittelbares Interesse hat. Beide Richtungen sind aber eng verwandt, denn beide gehen auf dieselben Ursachenreihen zurück und unterscheiden sich mehr nur in ihren unmittelbaren Zielen und ihrer Taktik als in ihrer Grundtendenz. In den Ursachen und bewegenden Kräften beider Arten von Pazifismus finden wir zwei, trotz gegenseitiger Wechselbeziehungen, scharf auseinanderzuhaltende Momente: ein utilitaristisches und ein idealistisches. Das utilitaristische wurzelt zum Teil in den gleichen Verhältnissen wie die Faktoren, denen die Abschwächung des Staatsindividualismus zuzuschreiben ist. Es besteht da ein Verhältnis der Korrelativität. Dem Mangel einer Organisation der Staatenwelt soll nach Auffassung vieler Pazifisten abgeholfen werden, weil der gegenwärtige Charakter der internationalen Beziehungen den für die wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Friedenszustand nicht hinreichend verbürgt, und weil die Behauptung der Staatsindividualität infolge der gegenseitigen Rüstungen Opfer erfordert, die teils den einen persönlich lästig sind, teils in ihren innerpolitischen Konsequenzen gefährlich erscheinen, und die namentlich als eine unverhältnismässige Belastung der Volkswirtschaft mit unproduktiven oder wenigstens teilweise unproduktiven Ausgaben dargestellt werden. Es ist hier nicht der Ort, Wert und Unwert dieser Gründe zu prüfen. Sicher ist aber jedenfalls das, dass die Mittel, welche die Staaten zur Behauptung ihrer internationalen Persönlichkeit aufwenden müssen, absolut und relativ gross sind. Wennschon diese Aufwendungen heute im Verhältnis zur ganzen Volkswirtschaft vielleicht relativ geringer sind als z. B. im Mittelalter, so beeinflussen sie doch den modernen Staatshaushalt, welcher eine Fülle neuer, früheren Zeiten unbekannter Aufgaben zu erfüllen hat, mehr als denjenigen weniger entwickelter Staaten. Der mittelalterliche Feudalstaat war seinem ganzen Ursprung nach ein auf den Krieg zugeschnittenes Gebilde, seine staatsrechtliche Struktur der Heeresverfassung angepasst und die Belohnung mit Land und Leuten, d. h. die Hingabe der ökonomischen Mittel der Staatsgewalt erfolgte gerade unter dem Gesichtspunkt der Verpflichtung der Belohnten zur Heeresfolge. Da

die Kirche die kulturellen Aufgaben mit ihren eigenen Mitteln zu bewältigen suchte und die politisch einflussreichen Kreise gerade in der ökonomischen Ausbeutung des Staates in der Form patrimonialer Herrschaft ihr Interesse fanden, musste die feudale Heer- und Staatsverfassung nicht als eine Last von den einflussreichen Klassen empfunden werden. Auch die Städte brachten für ihre Verteidigung gewaltige Opfer, aber in ihrer Selbständigkeit schützten sie eben eine Freiheit, die ihnen allein die Vorteile ihrer besonderen Ökonomie gewährte. Dazu kommt noch namentlich für den mittelalterlichen Adel und seine Gefolgschaft eine psychische Disposition zum Kriege und allem, was damit zusammenhängt. Es war erst der Absolutismus, welcher durch seine politische Nivellierung der Stände, durch seine Söldnerheere und die Willkürlichkeit vieler seiner Staatenbildungen die westeuropäischen Völker dem Kriege und, im Verein mit den wirtschaftlichen Neubildungen und Klassengegensätzen, dem Staatsindividualismus entfremdete. Im XIX. Jahrhundert ist allerdings zu verschiedenen Malen eine ausserordentliche Kriegsbegeisterung und Opferwilligkeit in breiten Kreisen von Völkern aufgeflammt, man denke an die deutschen Befreiungskriege, an den Sezessionskrieg, an die Kriege zur Verwirklichung der deutschen und italienischen Einheit. Aber hier handelte es sich stets um eine Kraftanspannung unter aussergewöhnlichen Umständen für Zwecke, zugunsten derer das Interesse sehr grosser Volksteile mobil gemacht werden konnte, und zudem war die Volksbewaffnung in Preussen gegen Napoleon, im Sezessionskriege und bei der nationalen Verteidigung Frankreichs nach dem Sturz des Kaiserreichs ein zunächst für einen aktuellen Fall gebrachtes Opfer, während seit 1871 die meisten Staaten keine grossen Kriege mehr geführt haben und die Kriegsvorbereitungen für das oberflächliche Urteil der grossen Masse den Zusammenhang mit aktuellen Problemen der äusseren Politik verloren haben. Das System der Volksheere und die gesteigerte Verwendung komplizierter, von langer Hand vorzubereitender technischer Hilfsmittel, insbesondere der Kriegsschiffe (seit Abschaffung der Kaper als ad hoc gebildeter Flotten) sowie die durch die Entwicklung der Technik bedingten, rasch aufeinanderfolgenden Erneuerungen der Bewaffnung, ferner die Notwen-

digkeit einer gründlicheren Vorbildung der im Kriege zu verwendenden Massen, die Möglichkeit und daher die allseitige Notwendigkeit rascher Mobilisierbarkeit dürften die hauptsächlichsten Momente sein, welche die Anpassung der personellen und materiellen Mittel der Staaten im Friedenszustand sich derjenigen im Kriegsfall einigermassen nähern lassen. Die Reaktion gegen diese Anspannung der Volkskräfte für einen eventuellen Krieg, die Opposition gegen den sog. Militarismus hat ihre Ursache — von den psychologischen und politisch-revolutionären Motiven des «Antimilitarismus» abgesehen — weniger in der Höhe als in der Permanenz der Opfer und in der Erkenntnis, dass durch die Steigerung der Rüstungen die relativen Machtverhältnisse der Staaten wenig verändert werden, wenigstens soweit es sich um Steigerung der technischen Hilfsmittel handelt. Es kann nun wohl nicht bestritten werden, dass diese ganze Belastung der Volkswirtschaft der einzelnen Staaten in der Hauptsache auf dem Umstand beruht, dass die Staaten die Garantie ihrer selbständigen Existenz, ja ihrer Rechte überhaupt, nur in ihrer Fähigkeit haben, sich selbst durch ihre militärischen Machtmittel zu behaupten und durchzusetzen bzw. durch diese Fähigkeit die Möglichkeit einer weiteren Steigerung ihrer individuellen Geltung durch Bündnisse herbeizuführen. Dazu kommt, dass die militärische Organisation auch in ihrer höchsten Entfaltung den beabsichtigten Zweck, die Behauptung des Rechts und der Individualität bzw. die Durchsetzung des individuellen Staatsinteresses, nicht sicherstellt, und zwar weil entweder die Kräfte sich das Gleichgewicht halten oder weil räumliche Trennung die Geltendmachung der Machtmittel erschwert oder weil die Verwendung dieser Mittel in den meisten Fällen ein unverhältnismässiges Opfer erforderte, oder weil bei Ungleichheit der Kräfte der schwächere Teil von vornherein in einer ungünstigen, wenn nicht verlorenen Position ist.

Diese allgemeinen Tatsachen und Gesichtspunkte sind es, welche die Aufrollung der Frage einer grundsätzlichen Umgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen aktuell und wichtig machen müssen, auch in Volkskreisen, für die nicht durch wirtschaftliche Interessen oder Klassengegensätze der individuelle Heimatstaat entwertet scheint. Es kann gerade

die Sorge um die Erhaltung der historischen Staaten das Verlangen erwecken, diese auf sicherere Grundlagen zu stellen, als es in der heutigen Staatengesellschaft der Fall ist. Der Pazifismus bildet demnach nicht notwendig einen Gegensatz zum Staatsindividualismus; er modifiziert diesen nur hinsichtlich der Mittel seiner Durchsetzung.

Der Widerstand, auf welchen der Pazifismus bei den Regierungen und bei der Gesellschaft stösst, gründet sich entweder darauf, dass, wie dies von sozialdemokratischer Seite aus meist behauptet wird, die bestehende Gesellschaftsordnung die internationale Solidarität nicht aufkommen lasse und jede auf eine solche abzielende Politik ohne vorhergehende innere Umgestaltung erfolglos sei, oder aber, dass, wie es die Regierungen und die sog. Realpolitiker darstellen, die dermalige Weltlage, wenn nicht das Wesen des Staats und der zwischenstaatlichen Beziehungen überhaupt, jede wirksame internationale Organisation wegen des Misstrauens und der Eifersucht der Staaten und deren Sorge um die eigene Existenz als schlechthin unmöglich erscheinen lasse. Was dem Pazifismus vorgeworfen wird, sind weniger seine Ziele als die Unmöglichkeit ihrer Realisierung. Dieser durch die Tatsachen allerdings wohlbegründete Skeptizismus würde trotz aller die Staatsindividualität abschwächenden Faktoren und trotz der stärksten Motive ökonomisch-materieller Natur jede Verschiebung der Grundlagen des Völkerrechts hindern, wäre nicht ein positives, idealistisches Moment im Pazifismus enthalten. Wenn auch zugegeben werden muss, dass idealistische Prinzipien sich nur auf dem Untergrund mit ihnen konvergenter materieller Interessen verwirklichen, so können auch die letztern neue und dauernde Formen des gesellschaftlichen Lebens nur in Verbindung mit idealistischen Faktoren hervorbringen. Das idealistische und synthetische Prinzip im Pazifismus ist die Vorstellung von der Solidarität der Kulturvölker, welche wie jede Solidarität nach einer sie sichernden Organisation tendiert, um sie von den Schwankungen der individuellen Interessen unabhängig zu machen. Während die Idee der menschheitlichen Solidarität im Altertum auf der Grundlage der stoischen Philosophie einen vagen kosmopolitischen Charakter hatte und im Mittelalter zu einer Solidarität der abendländischen, insbesondere katholischen Christen-

heit zusammenschrumpfte, hat erst das Nebeneinander zahlreicher nationaler Staaten seit dem Ausgang des Mittelalters und noch mehr seit dem Siege des Nationalitätsprinzips im XIX. Jahrhundert dieser Solidarität die Form der Internationalität gegeben. Im Gegensatz zum Kosmopolitismus und Imperialismus, die vom Individuum bzw. von einem gegebenen Staate ausgehen, basiert sich der Internationalismus auf eine Vielheit von Staaten. Auf der einen Seite wird die Differenzierung der Menschheit in verschiedene Nationen, d. h. Staaten anerkannt, ihr aber als ergänzendes Prinzip die Integration der Interessen gegenübergestellt. Die ganze moderne Kultur und Wirtschaft ist durch diese beiden Prinzipien bestimmt. Während die Internationalität des Wirtschaftslebens zwar, wie oben erwähnt wurde, auf politisch und ökonomisch neutralen Gebieten zu weitgehender Vereinheitlichung geführt hat, aber gerade heute wieder durch Schutzzölle und verwandte staatliche Massnahmen gehemmt wird, ist der Internationalismus auf dem kulturellen Gebiet stark entwickelt. Zwar ist das internationale Verständigungsmittel des Lateinischen, welches bis zur Reformationszeit und zum Teil darüber hinaus den geistigen Verkehr der europäischen Völker erleichtert hat, in Wegfall gekommen; ob die Kunstsprachen, vor allem das Esperanto, je werden diese Aufgabe erfüllen können, mag bezweifelt werden; aber die relativ grosse und rasche Verbreitung des letztern ist ein immerhin sehr beachtenswertes Symptom des Internationalismus, der auch im modernen Unterrichtswesen und seinem ausgedehnten fremdsprachlichen Unterricht zum Ausdruck kommt. Trotz des immerhin noch gewaltigen Hindernisses der Sprachverschiedenheiten ist gleichwohl der geistige Verkehr und der Austausch geistiger Güter durch die Presse, die Reproduktionstechnik und die Transporterleichterungen sowie durch den stark entwickelten Reiseverkehr ausserordentlich viel leichter und dementsprechend gesteigert. Die stets sich mehrenden wissenschaftlichen Kongresse müssen, trotz ihrer Entartungen, als ein bedeutendes Symptom hier erwähnt werden. Die wesentliche Übereinstimmung der Kultur der modernen Völker in Verbindung mit der nationalen Differenzierung bildet die Grundlage einer zusammenfassenden internationalen Kulturgemeinschaft. Der Pazifismus will das Prinzip der internatio-

nenalen Solidarität auf das politische Gebiet übertragen, die Beziehungen der Staaten, in denen das Moment der nationalen Selbständigkeit jetzt dominiert, unter dem Gesichtspunkt der Präponderanz des Kollektivinteresses neugestalten. Auch das heutige Völkerrecht ist eine Form des Internationalismus, aber in rudimentärem Zustande; es gravitiert nach der Seite der staatlichen Souveränität; der Pazifismus will den Schwerpunkt verschieben, nicht wie der Imperialismus wieder in eine Staatsgewalt, sondern in die Kollektivität selbständiger Staaten; die blosse Rechtsgemeinschaft soll zur umfassenden Rechtsschutzgenossenschaft gesteigert werden. Nicht Herrschaft der Gemeinschaft, sondern Schutz der frei geschaffenen Rechtsverhältnisse ist das Ziel des Pazifismus, solange dieser als Teilerscheinung des Internationalismus betrachtet werden kann. Und dies trifft für fast alle seine Manifestationen zu. Diese Bewegung war in ihren Anfängen ohne Verbindung mit den Regierungen und ohne Einfluss auf diese; in den letzten zwei Dezennien hat sie ausserordentlich an Breite gewonnen. In der Interparlamentarischen Union hat sie bereits einen gewissen Einfluss erlangt; aber ihre Macht liegt in den privaten Organisationen, welche in parlamentarischen und demokratischen Staaten auf die massgebenden Kreise wirken können. So unzutreffend es wäre, im Pazifismus eine Macht zu sehen, welche den äusseren Gang der Politik jetzt schon wesentlich beeinflussen oder gar akute Konflikte überwinden könnte²⁹, so falsch wäre es, die Bedeutung dieser Bewegung für die Weiterbildung des Völkerrechts zu unterschätzen. Dass die neuesten Institutionen des internationalen Rechts unter dem Einfluss des Pazifismus entstanden sind, kann kaum bestritten werden. Auch wenn die Regierungen grossenteils diesen Neuerungen mit äusserstem Skeptizismus gegenüberstehen, so haben sie den pazifistischen Strömungen doch äusserlich Rechnung getragen, weil diese eben eine gesellschaftliche Macht sind, zwar keine dominie-

²⁹ Ob, bzw. bis zu welchem Grade die pazifistische Propaganda, namentlich in England, Frankreich und den Vereinigten Staaten, auf die öffentliche Meinung und damit auf die Stellung der Regierungen eingewirkt hat, lässt sich mit Sicherheit nicht feststellen, jedenfalls dürfen diese Einflüsse nicht übersehen werden.

rende, aber immerhin eine fühlbare. Der moderne Pazifismus kann sehr wohl verglichen werden mit dem Naturrecht des Aufklärungszeitalters, speziell auf dem Gebiete des Völkerrechts, denn er stellt einem bestehenden Zustand einen sein-sollenden gegenüber. Basiert er sich auch nicht auf absolute Eigenschaften des Menschen wie das Naturrecht, so konstruiert er nach seiner Auffassung die Staatenorganisation auf Grund der heutigen wirtschaftlichen und kulturellen Solidarität der Staaten. Der ausgeprägteren Internationalität des heutigen Lebens entspricht ein Ideal gesteigerter Solidarität der Staaten. Das Ideal will das Korrektiv der Wirklichkeit sein und ist es auch in dem Masse, in dem es in der Richtung der Interessen der ausschlaggebenden Gesellschaftsgruppen liegt. Aber diese Interessen sind nicht die Ursache des Ideals, sondern die Voraussetzung seiner teilweisen Verwirklichung.

Das Auftauchen eines neuen Ideals der internationalen Beziehungen hat eine doppelte Wurzel: einmal die Durchdringung der internen staatlichen Verhältnisse durch die Rechtsidee und sodann die Ausbreitung der Idee der Sittlichkeit auf die Gesamtheit der menschlichen Beziehungen. Solange die Staatsgewalt in ihren Beziehungen zu den Staatsuntertanen grossenteils keine rechtlich gebundene war, die Souveränität als nach innen und aussen unbeschränkte und unbeschränkbare Gewalt im allgemeinen betrachtet wurde, konnte die Vorstellung rechtlicher Bindung nach aussen keine tiefen Wurzeln fassen. Der Rechtsstaat aber, welcher alle Träger der Staatsgewalt, selbst die konstituierenden, als wenigstens in formaler Beziehung rechtlich gebunden erscheinen lässt, und in dem der Staat bzw. dessen Organe nicht über, sondern im Recht stehen, begünstigt Tendenzen, welche auch den Staat als Einheit in Beziehung zu andern Staaten gänzlich dem Recht unterwerfen wollen. Diejenigen Klassen, denen der Rechtsstaat ökonomischen und politischen Aufschwung gebracht hat, sehen in der rechtlichen Ordnung der zwischenstaatlichen Verhältnisse, «the Rule of Law», ein allgemeines zivilisatorisches Prinzip. Es ist deshalb wohl kaum ein Zufall, dass in den Vereinigten Staaten, die allerdings im internationalen Leben geographisch-wirtschaftlich eine bevorzugte Stellung einnehmen, der pazifistische Idealismus am verbreit-

tetsten ist. Der Sinn für die Idee des Rechts ist dort jedenfalls besonders stark, und deshalb auch die Neigung, diese auf das internationale Leben zu übertragen, am grössten. Die Anstrengungen der Vereinigten Staaten, eine justizmässige Organisation für internationale Angelegenheiten ins Leben zu rufen, sind der Ausdruck volkstümlicher Bestrebungen, die eben im Rechtsidealismus wurzeln.³⁰

Das zweite Moment ist die bewusste Ausbreitung der Idee der Sittlichkeit auf die Gesamtheit der Lebensverhältnisse. Zwar hat die katholische Kirche, vor allem im Mittelalter, in der Zeit ihrer höchsten, überstaatlichen Machtentfaltung mit ihren religiös-ethischen Geboten vor dem Staate, d. h. den Fürsten, nicht haltgemacht und das universale Prinzip der christlichen Theokratie zu verwirklichen getrachtet. Die Renaissance war es, welche den Staat jenseits von Gut und Böse stellte. Aber auch innerhalb der kirchlich-religiösen Vorstellungswelt erfolgte insofern eine Emanzipation des Staates von der Ethik, als durch die Sprengung der kirchlichen Einheit die Kirchen in Abhängigkeit vom Staate gerieten und zum Teil in die Interessengegensätze dieser hineingezogen wurden. Und da trotz der Renaissance und trotz der Aufklärung Ethik und religiös-kirchliche Vorstellungen in der Hauptsache bis in die Mitte des XIX. Jahrhunderts aufs engste verkettet blieben, so konnte sich, eben wegen der Abhängigkeit der Kirche vom Staate, das von der Kirche bestimmte sittliche Bewusstsein nicht leicht in Gegensatz zum Staate stellen. Nur da, wo die Kirche, wie in einzelnen katholischen Staaten und in den Gebieten des Calvinismus, eine grössere Selbständigkeit bewahrt hatte, waren die Bedingungen für eine Auffassung gegeben, welche an den Staat einen absoluten ethischen Massstab anlegte. Es ist wohl kein Zufall, dass die theoretische Forderung eines internationalen Rechts und einer Staaten-gemeinschaft von katholischer und calvinisch-reformierter Seite ausgegangen ist (Mariana, Suarez, Grotius, Penn), und dass von Autoren dieses Milieus oder von der Kirche gegenüber völlig selbständigen Denkern (Pufendorf, Burlamaqui u. a.) der Imperativ des Naturrechts auch für die Staaten be-

³⁰ Actes et Documents de la Deuxième Conférence de la Paix. (Offizielle Ausgabe.) II p. 309—21.

sonders stark betont wurde. Auf die gleichen ursächlichen Zusammenhänge dürfte auch der Umstand zurückzuführen sein, dass in den Vereinigten Staaten, wo die Emanzipation der Religion bzw. der Kirchen vom Staat am frühesten und allgemeinsten, unbeschadet eines intensiven religiösen Lebens, sich durchsetzte, auch der idealistische Internationalismus am frühesten und am stärksten hervortrat. Sowohl die vom Staatskirchentum losgelöste christliche Ethik als auch die moderne, von kirchlich-historischen Rücksichten freie, rationalistische oder soziologische Ethik haben trotz vieler gegensätzlicher Auffassungen in der Idee der Humanität, als eines für alles soziale Leben massgebenden obersten normativen Prinzips, einen gemeinsamen Zielpunkt. Wie sich in den engern, insbesondere den staatlichen Gesellschaften aus der Sitte, d. h. der von gegebenen Lebensbedingungen bestimmten Übung, das Recht und die Sittlichkeit nach und nach abheben, so löst sich aus der, ursprünglich vorwiegend feindlichen, Völkersitte das Völkerrecht, und die durch das Recht geschützte Interessengemeinschaft schafft den Boden für die Völkermoral. Die Völkermoral setzt Völkersitte und Völkerrecht voraus, indem sie auf der Erkenntnis der Grundbedingungen der in Sitte und Recht verkörperten zwischenstaatlichen Ordnung beruht. Die Völkersitte kann aber auch ein ethisches Gepräge erhalten durch eine Reflexwirkung der in andern gesellschaftlichen Verbänden herrschenden sittlichen Vorstellungen; so reflektiert sich die Sittlichkeit des inter-individualen Verkehrs im Staatenleben z. B. in den offiziellen Beileidskundgebungen und Hilfeleistungen bei schweren Unglücksfällen in fremden Staaten. Die internationale Ethik hat, wenn auch noch wenig im Völkerrecht und noch weniger in der Staatenpolitik, so doch in der diplomatischen Phraseologie³¹ sich durchgesetzt; aber auch diese letztere verdient als symptomatisch registriert zu werden.

Die Völkermoral ist, seitdem der Positivismus das Naturrecht überwunden hat, von der Völkerrechtswissenschaft fast

³¹ Vgl. namentlich die Resolution der II. Friedenskonferenz betr. das Schiedsgerichtswesen, und die Präambeln der Konventionen dieser Konferenz betr. friedliche Regelung internationaler Streitigkeiten und betr. Regeln und Gebräuche des Landkriegs.

gänzlich vernachlässigt worden. Zwar bildet dieses Problem nicht eine unmittelbare Aufgabe der Rechtswissenschaft selber, aber wenn die Wissenschaft nicht bloss Tatsachen verzeichnen und Begriffe formulieren, sondern auch schöpferisch wirken will, so kann der Forscher auf dem Gebiete des Völkerrechts diese Grundfragen nicht umgehen. Er hat vor allem die Frage zu beantworten, ob an die Staaten ethische Maßstäbe überhaupt angelegt werden können, und sodann, wenn die Frage zu bejahen ist, die Grundlagen und Prinzipien einer solchen Ethik zu untersuchen. Dabei wird er auch die Grenzen der Entwicklungsmöglichkeiten und damit der Postulate idealistischer Forderungen abstecken. Die Kardinalfrage auf dem Gebiet der Völkermoral ist diejenige nach dem absoluten oder relativen Wert des Staates an sich und des individuellen Staates.³² Eine wissenschaftliche Behandlung dieses Problems kann u. E. nur auf dem Boden soziologischer Forschung erfolgen.

Aber nicht nur die Wissenschaft hat das Problem der Völkermoral vernachlässigt, auch die Religionen, speziell auch die in erster Linie berufene christliche, mit ihren a priori existenten ethischen Systemen haben es im allgemeinen unterlassen, die Maßstäbe ihrer Sittlichkeit an die internationalen Beziehungen anzulegen und das sittliche Bewusstsein im Völkerverkehr zu wecken. Vielfach taten sie das Gegenteil. Wenn somit weder von der Wissenschaft, noch von der Religion aus diese Grundfragen des Völkerlebens eine genügende Antwort erhalten und deshalb dem allgemeinen Bewusstsein gar nicht sich einprägen können, so können auch die herrschende Prinzipien- und Gedankenlosigkeit in diesen Dingen und der bei jeder Gelegenheit durchbrechende Zynismus ebenso wie andererseits die weitverbreitete oberflächliche Sentimentalität nicht überraschen. Die durch die wirtschaftliche und kulturelle Interdependenz der Staaten bewirkte Solidarität allein vermag u. E. ein sicheres Fundament der Staatengesellschaft nicht zu bilden. Da den internationalen Beziehungen stets derjenige Rückhalt fehlen wird, den die interindividuellen in der Zwangsorganisation des Staates finden, so ist die An-

³² Vgl. *Lasson*, l. c. namentlich S. 122. *Naumann*, Briefe über Religion, 1909.

erkennung von sittlichen Pflichten im Staatenverkehr die Voraussetzung jedes dauernden Rechts- und Friedenszustandes. Auf der Völkermoral ruht im letzten Grunde jeder grosse Fortschritt des Völkerrechts, und durch sie wird sich jene geistige Atmosphäre entwickeln, in welcher die Konflikte der Staaten keine grössere Schärfe annehmen, als durch die auf dem Spiele stehenden Interessen bedingt ist.³³

*

Inwieweit und wie alle die negativen und positiven Faktoren, die im vorhergehenden erwähnt worden sind, das Völkerrecht tatsächlich fort- und umbilden werden, kann wohl niemand mit irgendwelcher begründeten Bestimmtheit sagen; unkontrollierbare Überzeugung gibt hier immer den Ausschlag. Es kommt uns auch nicht auf eine Prognose an; die Soziologie hat die Faktoren zu erforschen, die in der Vergangenheit das gesellschaftliche Leben bestimmt haben und die es in der Gegenwart bestimmen. Die pazifistische Strömung, wie überhaupt der moderne Internationalismus, hat offensichtlich auf die Gestaltung des Völkerrechts eingewirkt und wird es auch in Zukunft tun, da sie durch die wirtschaftlichen und psychologischen Verhältnisse der heutigen Gesellschaft bedingt ist. Wir haben auch auf die Faktoren hingewiesen, welche im entgegengesetzten Sinne wirken.³⁴ Teils sind dies rein negative, sich immer erneuernde Umstände wie wirtschaftliche Interessengegensätze, Rassenantipathien und andere Antagonismen, namentlich auch der Mangel einer das allgemeine Bewusstsein beherrschenden Völkermoral, teils ist es die positive Tatsache des individuellen Staates an sich. Der Staat, dessen Wesen Selbständigkeit ist, wird, trotz seiner Abschwächung, stets aus der Staatengemeinschaft, zu der er durch gesellschaftliche Kräfte hingezogen wird, weg gra-

³³ Vgl. hierüber namentlich *Kant*, I. c. S. 185 ff. *Wundt*, Ethik, 3. Aufl., II, S. 350 ff. *Hobhouse*, *Morals in Evolution* 2 d ed. (1908) I, p. 240 ff.

³⁴ Das von *Fried*, in *Grundlagen* usw. I. c. S. 64 ff. entwickelte Programm scheint in dieser Richtung noch einer Ergänzung zu bedürfen. Richtig ist jedenfalls der Grundgedanke des Autors, dass für jede wesentliche Weiterentwicklung der Staatengesellschaft vorerst die psychologischen Grundlagen geschaffen werden müssen.

vitieren. Er wird dies tun nicht nur wegen der Interessen, die sich an seinen besonderen Bestand und seine Autonomie knüpfen, sondern auch wegen des kulturellen und sittlichen Wertes des in ihm — wenigstens im Nationalstaat — sich verkörpernden Persönlichkeitsgeistes. Diese beiden Arten von Faktoren lassen eine wesentliche Übereinstimmung der staatlichen und zwischenstaatlichen Rechtsordnung nicht zu, denn das Verhältnis des Einzelnen zu den Übrigen, des Teils zur Gesamtheit, wird in der staatlichen und internationalen Gemeinschaft stets verschieden sein. Während in der ersteren die Gesamtheit überwiegt und über die stärkeren Mittel verfügt, wird in der letzteren das Glied vermöge seiner Organisation und seines inneren Zusammenhalts grössere Aktionsfähigkeit besitzen als die Gemeinschaft, und wenigstens die Möglichkeit haben, seinen Willen ihr gegenüber zu behaupten. Ist dies nicht der Fall, so handelt es sich nicht mehr um eine internationale, sondern um eine staatliche oder wenigstens staatenbündische Organisation. Da eine alle Staaten umfassende Organisation herrschaftlicher Natur eine politische Unmöglichkeit ist und die Geneigtheit oder Bedürftigkeit, sich einer Gemeinschaft einzuordnen, für die einzelnen Staaten immer eine sehr verschiedene sein wird, so kann die internationale Rechtsordnung nur eine solche zwischen einer mehr oder weniger grossen Zahl selbständiger Gemeinwesen oder Gruppen solcher sein. Der selbständige Staat als oberste herrschaftliche Gemeinschaft bleibt deshalb darauf angewiesen, sich mit seinen eigenen Machtmitteln äusserstenfalls zu behaupten; darin liegt einerseits die besondere — vielleicht auch innerlich notwendige — Eigentümlichkeit des Staats im vollsten Sinne des Wortes, des souveränen Staats, und andererseits ist durch die Tatsache, dass immer nur Staaten und herrschaftliche Staatenverbindungen unabhängig über die äussersten Machtmittel verfügen werden, auch eine Grenze der Integration der Staatengesellschaft gezogen. So stark auch die Kollektivinteressen sich entwickeln und so grosse gesellschaftliche Interessen deren Respektierung verbürgen mögen, über die Tatsache wird man nicht hinwegkommen, dass die eigentlichen und unmittelbaren Aktionszentren nicht die Gemeinschaft, sondern ihre Teile, die unabhängigen Staaten sein werden. Würde man einen Schritt weitergehen, so stünde man

beim Weltstaat — und dieser Schritt ist unmöglich, weil er zu einer Unmöglichkeit führt.

Welche Stellung wir auch gegenüber dem Internationalismus einnehmen, auf alle Fälle müssen wir uns vor Augen halten, dass unseren Urteilen, wenn immer ihnen einige Bedeutung zukommen soll, nur eine relative Geltung vindiziert werden darf. Die Fragestellung: Krieg oder Frieden? macht, absolut verstanden, jede erspriessliche Diskussion unmöglich. Wenn wir auch nicht wissen können, welcher Wandlungen die menschliche Psyche in fernen Äonen fähig ist, so haben wir für alle übersehbaren Zeiten mit dem Kampf, der schliesslich immer zur Vernichtung des Unterliegenden führen kann, als einem feststehenden Prinzip alles sozialen Geschehens zu rechnen. Wandelbar sind lediglich die Formen des Kampfes, die Voraussetzungen und Möglichkeiten gewaltsamen Kampfes, und diese Handlungen sind bedingt durch die Selbsterfüllung und Selbstbehauptungskraft der Staaten. Dass die Staaten selbständige Grössen seien, dass sie eine eigene nationale Kultur besitzen, eine individuelle Ausprägung des menschlichen Geistes darstellen, ist ja gerade ein wesentliches Moment des Internationalismus im Gegensatz zum Kosmopolitismus. Wie für den Menschen, so ist auch für die Menschengruppe das höchste Gut Persönlichkeit. Ob oder wie weit die Entfaltung und Behauptung dieser Persönlichkeit bedingt ist durch die Möglichkeit rücksichtslosen Sichdurchsetzens auf Kosten anderer, das ist — mag es sich um Einzelmenschen oder um Staaten handeln — eine Frage, bei deren Beantwortung sich immer Weltanschauungen werden gegenüberstellen.

GESELLSCHAFT
UND
HUMANITÄT

GESAMMELTE AUFSÄTZE

von

Max Huber

ATLANTIS VERLAG ZÜRICH

Copyright 1948 by Atlantis Verlag A.G. Zürich
Gedruckt bei Fritz Frei in Horgen-Zürich