

Résolutions votées par la Commission pour la Réorganisation du Droit des Gens¹

Copie

Territet, 7–8 novembre 1918²

I. Participation des Neutres aux négociations de paix³

Chiffre 1. «La Commission est d'avis que les nations qui n'ont pas participé à la guerre actuelle devraient être admises à collaborer au règlement des questions d'intérêt général, notamment en tout ce qui concerne la constitution d'une Société des Nations. Elle pense que l'intérêt des non-belligérants est de s'affirmer aussitôt que cela paraîtra possible afin que, dans les négociations entre belligérants, il ne soit pas pris de décisions qui préjudicieraient aux intérêts de tous.»

1. *Pour la création de cette Commission, cf. n° 418. Elle était composée comme suit: le Conseiller fédéral F. Calonder (Président); le Professeur M. Huber, jurisconsulte du Département politique (Rapporteur); le Conseiller national A. Borella; le Professeur C. Borgeaud; le Professeur W. Burckhardt; le Conseiller national Dr. Forrer; le Juge fédéral Gottofrey; le Professeur E. Huber; le Professeur U. Lampert; le Ministre Ch. Lardy; le Juge fédéral Merz; le Conseiller national A. de Meuron; le Professeur P. Moriaud; le Conseiller national G. Müller; le Ministre A. von Planta; le Professeur W. Rappard; le Conseiller national Scherrer-Füllemann; le Conseiller aux Etats H. Scherrer; le Conseiller national Studer; le Conseiller aux Etats Wirz. Le secrétariat était composé de: P. Logoz et du Professeur Nippold.*

2. *Selon les procès-verbaux de la Commission [non reproduits], ces résolutions ont été votées lors des séances du 7 et 8 novembre. La Commission a siégé du 4 au 8 novembre 1918 à Territet.*

3. *Les chiffres romains suivent la systématique du rapport de M. Huber, reproduit en annexe.*

Chiffre 2. «En conséquence, la Commission est d'avis que les bases de la Société des Nations soient fixées dans une Conférence ayant lieu en même temps que les négociations de paix. Cette fixation ne doit pas être renvoyée sans nécessité absolue à une Conférence postérieure aux négociations de paix, car cette question risquerait d'être négligée ou les intentions primitives altérées.»

Chiffre 3. «La Commission est d'avis qu'il y a lieu, avant le Congrès, d'avoir avec les Etats de situation analogue à celle de la Suisse des échanges de vues sur les lignes directrices de la conduite à adopter au Congrès, mais qu'il convient d'éviter une entente formelle qui pourrait être interprétée par les belligérants comme une sorte de coalition des Etats secondaires neutres et qui priverait la Suisse de la liberté d'action nécessaire pour négocier.»

II. Manière d'assurer le maintien de la paix

Chiffre 1-2. «La Commission est d'avis qu'une réglementation «matérielle» des rapports internationaux économiques ou ethnographiques est profondément désirable et peut être considérée comme une condition de durée et d'efficacité d'une Société des Nations, mais qu'il ne faut pas hésiter à se contenter d'une organisation portant seulement sur la création d'institutions spéciales d'arbitrage, de médiation et de sanctions internationales. Cette organisation «formelle» ne manquerait pas d'exercer une influence croissante en vue de la pacification.»

Chiffre 3. «La Commission, bien qu'appréciant toute la valeur des facteurs moraux, admet que les idées sur lesquelles repose la Société des Nations ont en elles-mêmes une force suffisante et qu'il serait dangereux de chercher à influencer l'opinion par des moyens officiels, comme aussi inadmissible d'insérer des stipulations à ce sujet dans une convention internationale.»

III. Caractère et étendue de la Société des Nations

Chiffre 1. «La Commission est d'avis que la Société des Nations doit être aussi générale que possible, car, par son universalité, elle est de nature à écarter les possibilités de conflits et les frictions qui pourraient surgir avec des pays en dehors de la Société.

Toutefois la Commission est d'avis que cette universalité ne doit pas être une condition absolue de l'entrée de la Suisse dans cette Société des Nations, pourvu que le nombre et la composition de la Société ne compromettent pas le maintien d'une neutralité stricte et qu'il ne soit pas question d'une affiliation à un groupe d'Etats pouvant aboutir à des coalitions politiques ou économiques dirigées contre d'autres Etats.»

Chiffre 2a. «La Commission est d'avis que le type de la Confédération d'Etats est, pour le moment, le maximum de ce qui peut être réalisé pratiquement. La forme de la Confédération d'Etats paraît d'ailleurs permettre d'atteindre les buts essentiels d'une Société des Nations.

La coopération d'une représentation des peuples sous une forme quelconque à

la constitution et à la gestion de la Société des Nations sera examinée à l'occasion du chiffre VII, 1, a (du rapport de M. Max Huber).⁴»

Chiffre 2b. «La Commission a envisagé, en ce qui concerne l'étendue géographique de la Société des Nations, l'opportunité de pouvoir renvoyer à des organes spéciaux de la Société l'étude ou la décision de certaines questions d'ordre particulier ou intéressant seulement des groupes régionaux. Il a paru désirable que cette matière complexe fût renvoyée à une sous-commission.»

Chiffre 2c. «La Commission est d'avis que la Société des Nations doit être organisée d'une manière indépendante et non sur la base des institutions de La Haye. Pour le cas où il ne serait pas possible de former une Société des Nations dans des conditions acceptables, la Commission estime cependant qu'il y aurait intérêt pour la Suisse au maintien de la validité des Conventions de La Haye, celles-ci n'ayant jamais été abrogées et restant comme bases.

«Quant aux bureaux internationaux, il n'existe pas de motifs pour la Commission de proposer d'y toucher et encore moins de les englober dans l'organisation de la Société des Nations.»

IV.-V. Institutions destinées à assurer le maintien de la paix

A. Arbitrage et médiation en général

1. «La Commission se place nettement sur le terrain de principe que le but essentiel à atteindre, savoir d'éviter la guerre et d'arriver au désarmement, ne peut être atteint d'une manière sûre qu'en adoptant le principe que tous les différends entre Etats doivent pouvoir être en dernière analyse résolus définitivement par une instance judiciaire internationale. La Commission ne redoute pas qu'il puisse résulter de l'adoption de ce principe des inconvénients graves pour la Suisse et recommande en conséquence au Conseil fédéral, lors des négociations pour la fondation d'une Société des Nations, de proposer l'obligation pour tous les Etats de soumettre en dernier ressort à une sentence judiciaire la solution de tous leurs différends quelle qu'en soit la nature.

A ce sujet, la Commission part de l'idée que les conflits que les parties ne peuvent pas liquider directement entre elles doivent, tout d'abord, être soumis à médiation pour être, si possible, aplanis par ce moyen.

Le principe d'adopter une solution judiciaire ne devrait donc être admis qu'en y joignant la création d'organes d'enquête et de médiation.»

2. «Pour autant que le principe de l'obligation d'avoir recours à l'instance judiciaire ne pourrait pas être reconnu d'une manière générale et sans conditions, la question de l'existence d'une exception devra toujours faire l'objet d'une décision de l'instance judiciaire.»

B. Tribunaux d'arbitrage

«La Commission est d'avis qu'il y a lieu, en tous cas, de conserver, à côté d'une cour internationale réellement permanente, les tribunaux d'arbitrage à consti-

4. Reproduit en annexe.

tuer par les parties conformément à la Convention de La Haye ou d'une autre manière. Il peut paraître opportun, en ce qui concerne l'organisation de la cour internationale permanente, que les parties constituent dans chaque cas le collège des juges chargé de statuer, par récusation du surplus des membres de la cour.»

C. Possibilité, pour la Suisse, de recevoir une mission spéciale en matière de médiation

Voir proposition Borgeaud, Procès Verbal du 7. XI. 1918 après-midi, pages 9 et 10.⁵

a) Résolution adoptée à ce sujet (une étude ultérieure de la question reste réservée):

1. «Il convient de signaler au Conseil fédéral l'importance d'une combinaison assurant à la Suisse une participation à la médiation.

2. Réclamer pour la Suisse une situation spéciale en ce qui concerne la mise en mouvement de la procédure de médiation serait un moyen d'assurer à la Suisse la participation envisagée sous 1.»

b) Autre résolution votée à ce sujet:

«La Commission est d'avis qu'une place spéciale devrait être faite à la Suisse au sein de la Société des Nations, en ce qui concerne l'organisation de la procédure de la médiation. La Commission recommande donc au Conseil fédéral d'examiner dès maintenant la question de savoir si et comment cette idée devrait être soutenue dans les négociations sur la formation de la Société des Nations.»

IX. Sanctions

«Die Kommission ist der Ansicht, dass für die Wirksamkeit eines Völkerbundes ein System von Sanktionen zum Zweck der Friedenserhaltung und der Sicherung der Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen notwendig ist. Diese Sanktionen sind, um die Gefahr militärischer Rüstungen zu vermeiden, wesentlich und in erster Linie auf diplomatischem, finanziellem und wirtschaftlichem Gebiet zu

5. *Proposition Borgeaud:* Me fondant sur les considérations générales présentées par le rapporteur relativement à la procédure de la médiation qui peut être prévue dans le plan d'une Société des Nations, et dans le but d'y marquer la place qui me paraît convenir à la Suisse, je propose que cette procédure soit déterminée comme suit:

La médiation aura un caractère obligatoire et sera confiée, avec mission expresse *quant à l'initiative*, aux Etats à neutralité perpétuelle entrés dans l'alliance comme tels et notamment à la Confédération Suisse, et *quant à la sanction éventuelle* – si une sanction devient nécessaire en conséquence du refus de l'une des Parties de donner suite aux propositions de l'Etat conciliateur – à un «Conseil de médiation» formé de plénipotentiaires des puissances qui auront assumé les plus grandes obligations en vue de maintenir la paix.

On assurera de la sorte aux propositions de la médiation le caractère d'objectivité et d'impartialité qui doit résulter du fait que l'initiative en sera attribuée à un Etat perpétuellement neutre et d'autre part on leur donnera, par le poids de la sanction éventuelle, une portée qui les rendra politiquement efficaces.

suchen, und wenn möglich in einer Form, die eine Gefährdung der einzelnen an der Handhabung der Sanktionen beteiligten Staaten vermeidet. Jedenfalls sollte die Schweiz darauf dringen, dass sie in jedem Falle ihre territoriale Unverletzlichkeit und militärische Neutralität soll aufrechterhalten können.

Die Kommission empfiehlt für das Studium dieser Fragen eine Sub-Kommission einzusetzen.»

XII. 3. Egalité des Etats

«La Suisse adhère à la Société des Nations sur la base de l'égalité des droits des Etats. En revanche, l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations ne doit pas être exclue par des inégalités dans le nombre des voix ou dans la représentation, quand la fonction de la Société des Nations exige impérieusement cette inégalité.

ANNEXE

VÖLKERBUNDPROBLEME.

DISKUSSIONSGRUNDLAGEN, BEARBEITET FÜR DIE BUNDESRÄTLICHE EXPERTENKOMMISSION,
VON DR. MAX HUBER, RECHTSKONSULENT DES POLITISCHEN DEPARTEMENTS¹

Copie

Sommer 1918

Einleitung

1. In der vom Bundespräsidenten am 6. Juni 1918² bei Behandlung des Geschäftsberichtes des Politischen Departementes im Nationalrat gehaltenen Rede ist darauf hingewiesen worden, dass mit dem Abschluss des gegenwärtigen Krieges der geschichtliche Zeitpunkt kommen werde, in dem eine neue Ordnung für die Beziehungen der Staaten unter sich geschaffen werden könne und müsse. Der Bundespräsident hat im weitem festgestellt, dass die *Schweiz* berufen sei, an dieser Neugestaltung des Völkerrechts mitzuwirken und dass eine solche Mitarbeit ihrer Tradition und ihrer Mission entspreche.

Die Frage, ob aus dem gegenwärtigen Chaos eine neue, einen dauerhaften Frieden gewährleistende Rechtsordnung hervorgehen wolle, ist grundsätzlich bejaht. Zu prüfen bleibt nur, ob sich praktisch durchführbare, Erfolg versprechende Lösungen des Problems finden und ob sich diese mit den besondern Interessen der Schweiz vereinigen lassen. Da es sich für die Schweiz zunächst darum handelt, zu den verschiedenen Vorschlägen, die beim Friedensschluss möglicherweise in bezug auf die Neuordnung der Staatengesellschaft gemacht werden, Stellung nehmen zu können, ist der Kreis der in Betracht zu ziehenden Fragen weit zu ziehen. Dem für unser Land Anfechtbaren und Gefährlichen ist ebensowohl Aufmerksamkeit zu schenken wie den Grundsätzen, die für Vorschläge massgebend sein müssen, welche die Schweiz selber zu vertreten oder zu unterstützen bereit wäre.

1. *Ce rapport se trouve également en traduction française* in Message du Conseil fédéral concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919). Berne, Wyss, 1919 (*Publication officielle*). Cf. *Annexe 1.4.*

2. Cf. n° 432.

2. Der Bundesrat beabsichtigt, die Gesamtheit der Fragen, die sich auf die Neugestaltung des Völkerrechtes und die künftige Sicherung des Friedens beziehen und die jetzt unter dem allerdings ungenauen und vielleicht irrige Vorstellungen weckenden Stichwort *Völkerbund* zusammengefasst werden, von einer Expertenkommission studieren zu lassen. In den hier folgenden *Diskussionsgrundlagen* wird versucht, eine Übersicht derjenigen Punkte zu geben, welche Gegenstand dieses Studiums sein sollten.

Obwohl die leitenden Staatsmänner der meisten kriegführenden Grossmächte sowie auch neutraler Staaten sich zu dem Problem des Völkerbundes (*Société des Nations, League of Nations*) geäußert haben, ist doch sehr wenig darüber bekannt, wie man sich in politisch führenden Kreisen des Auslandes die Verwirklichung des Gedankens vorstellt. Über die Tätigkeit der Kommissionen, die in Frankreich, den Niederlanden und den drei nordischen Staaten diese Fragen studieren, ist bis jetzt fast nichts veröffentlicht worden.

Dennoch ist es nicht sehr schwer, sich ein Bild davon zu machen, welche Fragen abgeklärt werden müssen. Durch die Verhandlungen der beiden Haager Friedenkonferenzen, durch die Vertragspolitik der Vereinigten Staaten auf dem Gebiete der Friedenssicherung seit der Administration Tafts und Wilsons und sodann in der sehr reichhaltigen, seit Kriegsausbruch entstandenen Literatur sind wohl die meisten Fragen aufgeworfen worden, die in Zusammenhang mit dem Völkerbundsproblem überhaupt gestellt werden können. Hier gilt es, das von vornherein Phantastische und Ungeheimte auszusondern; aber es wäre verkehrt, die radikalen Lösungen schlechthin als praktisch bedeutungslos beiseite zu lassen. Unter dem Einfluss des Krieges hat, wie auf wirtschaftspolitischem, so auch auf völkerrechtlichem Boden, sich eine Wandlung der Auffassungen vollzogen, die Dinge möglich erscheinen lässt, welche vor dem Kriege als utopisch gegolten haben. Kommt das Völkerbundsproblem im Zusammenhang mit dem Friedensschluss zur Diskussion, so wird es kaum in jenem Geiste skeptischer Zurückhaltung behandelt werden wie die Schiedsgerichtsfragen auf den Haager Konferenzen. Vielmehr wird es sich gegebenenfalls entscheiden, ob nichts oder aber ob Wesentliches und Neues geschaffen werden soll. Scheininstitutionen, deren Hauptvorzug ihre Unverfänglichkeit ist, können kaum Gegenstand ernsthafter Verhandlungen werden.

3. Im gegenwärtigen Zeitpunkt kann es sich nicht um die Ausarbeitung irgendwie formulierter Entwürfe handeln. Die Problemstellungen sind hierfür zu mannigfaltig und die meisten Fragen zu wenig abgeklärt. Die *Expertenkommission* sollte sich zunächst zu den *grundsätzlichen Fragen* äussern, und die Diskussion darf nicht durch Nebenpunkte abgelenkt werden. Die Experten sollen sich darüber äussern, welche Lösungen ernsthaft in Betracht kommen können, welche den schweizerischen Interessen am besten entsprechen und welche nach Möglichkeit zu vermeiden oder als gänzlich unannehmbar anzusehen sind. Dabei wird sich auch herausstellen, für welche Fragen sich die Schweiz besonders zu interessieren hat und in welcher Richtung sie positive Arbeit versuchen soll, wenn ihr Gelegenheit zu solcher geboten wird.

Nachdem in dieser Weise Klarheit über die wichtigsten Punkte durch die Arbeiten der Expertenkommission herbeigeführt sein wird, kann versucht werden, den allgemeinen Grundsätzen eine konkrete Gestalt in Form einzelner oder mehrerer – als Varianten gedachter – *Entwürfe* zu geben, es sei denn, dass der Bundesrat schon aufgrund der Ergebnisse der ersten Beratungen der Kommission zu einzelnen Hauptfragen Stellung nehmen will.

Die Tätigkeit der Expertenkommission lässt sich dadurch vielleicht beschleunigen und auch wirksamer gestalten, dass die Hauptarbeit in einzelne *Unterkommissionen* verlegt wird und dass das Plenum sich auf die allgemeine Eintretensberatung und die Prüfung der Resolutionen und Vorlagen der Unterkommissionen beschränkt. Der zu behandelnde Stoff lässt sich etwa in folgende drei Hauptteile scheiden: *a.* Vorwiegend *politische Fragen*. (Verhältnis von Grossmächten und andern Staaten im Völkerbund, Neutralität der Schweiz, Organisation der Vermittlungsinstanz, Sanktionen.) *b.* Vorwiegend *juristische Fragen*. (Organisation und Befugnis der Schiedsgerichte, internationale Untersuchungskommissionen. Revision der Haager Konventionen.) *c.* Vorwiegend *wirtschaftliche Fragen*. Diese sind nicht zu verwechseln mit den Problemen der Übergangswirtschaft und den speziellen Aufgaben der äussern und innern schweizerischen Wirtschaftspolitik, welche nicht zum Arbeitsgebiet der genannten Expertenkommission gehören. Wirtschaftliche Fragen, die mit dem Völkerbundsproblem zusammenhängen, sind beispielsweise folgende: Wirtschaftliche Sanktionen

und Garantien, Mindestforderungen internationaler Handelsfreiheit, Zugänge zum Meer für Binnenstaaten und Staaten mit ungenügenden Zugängen.

4. Die für die Erörterung in der Kommission allenfalls in Betracht kommenden Fragen lassen sich unter die nachfolgenden Gesichtspunkte *gruppieren*:

I. Teilnahme der neutralen Staaten an den allgemeinen Friedensverhandlungen und Wünschbarkeit einer vorgängigen Verständigung der Neutralen.

II. Art der anzustrebenden Friedenssicherung. Ist diese vorwiegend in formalen, organisatorischen Einrichtungen (Vermittlungsämtern, Schiedsgerichten) oder in der materiellen Ordnung der wichtigsten wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Interessen zu suchen?

III. Charakter und Umfang eines Völkerbundes. Welche Staaten sollen sich daran beteiligen und die Mitwirkung welcher ist Voraussetzung für eine Teilnahme der Schweiz? Ist, und wenn ja, in welcher Weise den Grossmächten eine Vorzugsstellung einzuräumen, d. h. darf der Grundsatz der *Gleichheit der Staaten* irgendeine Einschränkung erleiden?

IV. Welche organisatorischen Einrichtungen zur friedlichen Beilegung von Staatenstreitigkeiten sind in Betracht zu ziehen (*Vermittlungsinstanzen, Untersuchungskommissionen, Schiedsgerichte*)? Unter welchen Voraussetzungen müssen sich die Staaten auf die Mitwirkung dieser Institutionen einlassen und welche Bindungen erwachsen ihnen daraus?

V. Organisation der Schiedsgerichte und Abgrenzung der Streitigkeiten, die gerichtlicher Beurteilung zugänglich sind.

VI. Formen und Ziele der Weiterbildung des Völkerrechts. Ausgestaltung der Haager Konferenzen. Grundrechte der Staaten.

VII. Politische Sicherungen. (Kontrolle der Aussenpolitik, Nationalitätenpolitik, Rüstungsbeschränkung.)

VIII. Wirtschaftliche Sicherungen. (Handelsfreiheit, sogenannte Freiheit der Meere, Freizügigkeit, sozialpolitische Mindestforderungen.)

IX. Sanktionen des Völkerrechts. (Diplomatische, wirtschaftliche, militärische) Stellung dauernd neutraler Staaten; Verhältnis der Allianzen zu den Verpflichtungen aus dem Völkerbunde. Anordnung der Sanktionen, Revision des Neutralitätsrechtes.

X. Eintritt und Austritt. Verhältnis der zur Friedenssicherung verbundenen Staaten zu Staaten ausserhalb des Verbandes zur Friedenssicherung.

I. Teilnahme der Neutralen

1. Die Möglichkeit für die Neutralen, an der Neuordnung der internationalen Verhältnisse teilzunehmen, hat normalerweise zur Voraussetzung, dass der Krieg nicht durch vereinzelte Friedensschlüsse beendet werde, sondern dass Verhandlungen statthaben, an denen beidseitig die wichtigsten Kriegführenden beteiligt sind. Nur dann ist es wahrscheinlich, dass ausser konkreten territorialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen, wie sie beispielsweise in den Friedensschlüssen der Zentralmächte mit Russland, Finnland, Ukraine und Rumänien geregelt sind, auch Angelegenheiten von allgemeiner völkerrechtlicher Bedeutung beim Friedensschluss ihre Ordnung finden werden. Auch der Zusammentritt einer nachträglichen allgemeinen Konferenz würde im Falle sukzessiven Friedensschlusses kaum möglich sein.

Im Falle eines *allgemeinen Friedensschlusses* ist es wahrscheinlich, dass ausser Angelegenheiten, die die Kriegführenden allein berühren, auch Fragen zur Behandlung kommen, die alle Staaten angehen. Nicht nur hat die Entente und speziell die Vereinigten Staaten die Lösung gewisser *allgemeiner Probleme* (vgl. die 14 Punkte in der Rede Wilsons vom 8. Januar 1918) unter die eigentlichen Kriegsziele aufgenommen, sondern dieses Gebiet ist wohl das einzige, auf dem ein Ausgleich für die Kriegsziele sich finden lässt, hinsichtlich deren eine für beide Teile annehmbare Lösung nicht erwartet werden kann.

Wenn schon einmal allgemeine Angelegenheiten beim Friedensschluss zur Besprechung und Entscheidung kommen, so ist die Übergehung der *neutralen Staaten* nicht wohl möglich. Nicht nur weil darin eine ungebührliche und kränkende Zurücksetzung läge, sondern weil durch die Mitwirkung

dieser Staaten das Zustandekommen eines annehmbaren Resultates mindestens nicht erschwert wird. Diese verhältnismässig wenig zahlreichen neutralen Staaten sind vermöge ihrer Haltung im Kriege und ihrer traditionellen Friedenspolitik das natürlicherweise ausgleichende Element. Die Zahl der Kriegführenden ist bereits so gross – und diese müssen in irgendeiner Form doch zum Friedenskongress zugezogen werden –, dass der Hinzutritt einiger weiterer Staaten unter dem Gesichtspunkt der numerischen Überlastung des Kongresses kaum beanstandet werden kann.

2. Eine Frage von grosser praktischer Bedeutung ist folgende: Sollen die alle Staaten berührenden Angelegenheiten, insbesondere die Völkerbundsfragen, *gleichzeitig* mit den die Kriegführenden allein angehenden konkreten Problemen territorialer und finanzieller Natur behandelt werden *oder* erst *nachher, nach Abschluss des Friedens?* Während ursprünglich die letztere Auffassung überwogen zu haben scheint, wenigstens bei den Zentralmächten, sind die allgemeinen Friedensziele seit dem Eintritt Amerikas in den Krieg so sehr in den Vordergrund gerückt, dass sie als integrierender Bestandteil des Programms des Friedenskongresses zu betrachten sind. Eine derartige Verbindung der allgemeinen und der besondern Fragen liegt jedenfalls im Interesse ernsthafter Resultate auf dem Gebiete der ersteren. Sofern nicht die sozialen Rückwirkungen des Krieges einen starken Zwang ausüben werden, fände sich nach der Liquidation der zwischen den Kriegführenden hängigen Streitigkeiten kaum mehr grosse Neigung zur Beschickung eines allgemeinen Kongresses und keine grosse Bereitschaft zu durchgreifenden Neuerungen in der Staatenorganisation.

Wenn gleichzeitig mit den Friedensverhandlungen im engern Sinne die Verhandlungen über die Sicherung des allgemeinen Friedens stattfinden sollen, so wird sich der Kongress in doppelter Weise organisieren: als Konferenz der Kriegführenden und als Plenum, an dem auch die Neutralen beteiligt wären.

3. *Ein gemeinsames Vorgehen der Neutralen* auf dem Kongress kann nicht ohne weiteres als opportun betrachtet werden. Würden die Neutralen eine Art Block bilden, so wäre eher Widerstand gegen ihre Zulassung zu befürchten, um so mehr als kein Staat von überragendem politischem Einfluss sich unter ihnen befindet. Auch können die Aussichten auf eine hinreichende Verständigung unter den Neutralen nach den Vorgängen des Winters 1916/17 kaum als sehr gross angesehen werden. In jedem Falle ist wie für eine wirksame Teilnahme am Friedenskongress, so auch für eine vorläufige Verständigung unter den Neutralen, eine hinreichende Abklärung der in Betracht kommenden Fragen und eine gewisse Konkretisierung der Wünsche zu durchdachten Vorschlägen in jedem einzelnen Staat unerlässliche Voraussetzung.

Noch stärkere Bedenken muss der Vorschlag erwecken, dass die Neutralen *zusammen mit einer Gruppe der Kriegführenden während des Krieges* die Grundlagen eines «Völkerbundes» vereinbaren, mag auch der andern Kriegspartei der Zutritt offengehalten werden.

Es wird auch die Idee vertreten, dass auf Initiative der Neutralen noch *während des Krieges eine Aussprache mit beiden Parteien* über die allgemeine Friedensordnung nach dem Kriege stattfinde, unter Ausschluss aller konkreten Kriegsziele. Ob aber die Neigung zu solchen Verhandlungen bei den Kriegführenden vorhanden ist, ist sehr zweifelhaft.

II. Art der anzustrebenden Friedenssicherung

1. Ist auch jene naive Auffassung, dass obligatorische internationale Schiedsgerichte einen für sich allein wirksamen Schutz gegen kriegerische Zusammenstösse bilden, nicht mehr sehr häufig zu treffen, so ist doch auch heute noch die starke Betonung, um nicht zu sagen Überschätzung, der *formalen, organisatorischen Mittel der Friedenssicherung* unverkennbar. Es erklärt sich dies aus der Geschichte der Friedensbewegung, aus der von den Haager Konferenzen angenommenen Methode der Friedenssicherung und aus dem bis zum gegenwärtigen Kriege bestehenden Mangel an Willen, die internationalen Beziehungen auf eine wirklich neue Basis zu stellen. Ausgehend von der Souveränität der Staaten, gelangt man nur dazu, die aus diesen Souveränitäten erwachsenden Gegensätze, je nach ihrer Natur, durch Vermittlung oder Schiedsspruch zu überwinden. Bei der Vermittlung nimmt der Staat freiwillig einen Vergleich an; beim Schiedsspruch unterwirft er sich einem Urteil, das sich auf eine Norm stützt, welche der Staat anerkennt, die ihm aber nicht oktroyiert ist. Den Gegensatz

zu einem solchen System bildet die Unterordnung der einzelnen Staaten unter das in der Staatengemeinschaft dominierende allgemeine Interesse.

Das Völkerrecht beruht auf dem freien Willen der souveränen Staaten; es kennt keinen Zwang, keine Majorisierung. Jeder Staat kann bis zum äussersten auf seinem Besitzstand an Gebiet und Rechten bestehen. Der Rechtszustand ist starr und dient wesentlich gesättigten Staaten. Und doch sind die Staaten im beständigen Wandel. Passt sich eine Rechtsordnung dauernd den Verhältnissen nicht an, so wird sie von diesen schliesslich zerstört. Das Landesrecht wandelt sich durch die Gesetzgebung, in der die gesellschaftlichen Mächte wenigstens heute sich legitim durchsetzen können. Eine ähnliche organisatorische Einrichtung besitzt die Staatengesellschaft nicht. Solange hier die Spannung zwischen den Verhältnissen, wie sie einmal rechtlich geordnet und wie sie seither geworden sind, nicht übermässig ist, mögen Konflikte auf Grund des bestehenden Rechtes gelöst werden. Schliesslich verlangen die Gegensätze eine Änderung der materiellen Verhältnisse. Eine solche bietet die formale Friedenssicherung nicht, oder doch nicht in vollkommener Form: der Schiedsspruch nicht, weil er an die bestehenden Rechtsnormen gebunden ist; die Vermittlung nicht, weil sie nicht verpflichtet.

Auf diese Schwäche und innere Inkonsequenz der Friedensbestrebungen haben nicht nur grundsätzliche Gegner, sondern auch wohlmeinende Skeptiker hingewiesen. Eine besondere Stellung nehmen in diesem Zusammenhang diejenigen Sozialisten ein, welche die Kriege als notwendige Folgeerscheinung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung und deshalb jede Friedenssicherung auf der Grundlage dieser als von vornherein aussichtslos betrachten.

Die Staatsmänner der kriegführenden Grossmächte, welche sich zugunsten eines Völkerbundes ausgesprochen, haben teilweise auch auf die Notwendigkeit wirtschaftlicher und nationalitätspolitischer Mindestforderungen hingewiesen, am bestimmtesten Wilson in der Botschaft vom 8. Januar 1918 (Programm der 14 Punkte). Was die privaten Kundgebungen zum Völkerbundsproblem anbelangt, so ist in dem Mindestprogramm der «Organisation centrale pour une Paix durable» den Wirtschafts- und Nationalitätenfragen ein breiter Raum zugemessen. Eine kritische Würdigung des Problems der materiellen Vorbedingungen eines Völkerbundes enthält das Buch von H.N. Brailsford, *A League of Nations*, London, 3rd ed. 1917.

2. Über die Richtigkeit der These, dass für einen dauernden Frieden nicht nur Vorkehrungen für friedliche Austragung von Konflikten nötig sind, sondern auch solche Lebensbedingungen der Völker, die einen annehmbaren Ausgleich der Interessen darstellen, kann ein Zweifel nicht bestehen. Dagegen ist es eine Frage der Opportunität und politischen Taktik, ob es ratsam ist, die an sich schon schwierigen und delikatsten Fragen der organisatorischen Friedenssicherung mit den noch viel mehr umstrittenen der *materiellen Ordnung der internationalen Beziehungen* zu verquicken. Eine Reihe von Entwürfen, die zwar keinen amtlichen Charakter haben, die aber wegen der Stellung ihrer Verfasser oder der Besonnenheit ihres Inhaltes besondere Beachtung gefunden haben (Entwurf des Lord Bryce, Entwurf der «League to enforce Peace» u. a.), beschränken sich auf die formellen, obligatorischen Friedenssicherungen. Sie gehen aus von der Überlegung, dass es bereits einer grossen Anstrengung bedürfe, auf dem im Haag eingeschlagenen Weg einen entscheidenden Schritt vorwärts zu tun, d. h. eine Verpflichtung für die Staaten zu statuieren, sich vor jeder kriegerischen Massnahme an ein Schiedsgericht oder eine Verständigungsinstanz zu wenden. Dabei gehen die einen noch einen Schritt weiter, indem sie die Einhaltung dieser Verpflichtung unter die Sanktion kollektiver Intervention stellen. Aber auch die gemeinsame Erzwingung dieser Friedenspflichten ist ein formales Mittel, wenn schon eine Vermittlung, die von der Gesamtheit der Staaten ausgeht, tatsächlich im Sinne zweckmässiger Weiterbildung und Neuordnung internationaler Zustände wirken kann.

Sind einmal diese Institutionen vorhanden, so wird angenommen, dass durch sie auf absehbare Zeit das Ausarten akuter Konflikte in chronische Gegensätze oder in Kriege verhindert werden könne, dass dann unter diesen Umständen die politische Lage sich dauernd entspanne und dass so weitere Fortschritte im Sinne einer Befestigung des Friedens möglich werden. Dabei wird von den wirtschaftlichen und psychologischen Rückwirkungen des Krieges eine Beschleunigung und Verstärkung dieser Entwicklung erwartet.

Die Möglichkeit, in diesen Dingen etwas Lebensfähiges und Bedeutendes zu erreichen, hängt wesentlich davon ab, ob die massgebenden Personen einerseits die ungewöhnlichen Gelegenheiten,

welche der Abschluss dieses Krieges für radikale Neuerungen in der Völkerrechtspolitik bietet, voll ausnützen und andererseits nicht durch Überspannung und unnötige Ausdehnung der Forderungen das Zustandekommen der Verständigung vereiteln.

Die Frage, die zunächst beantwortet sein will, ist die: Haben rein formale, organisatorische Friedenssicherungen einen praktischen Wert, wenn nicht in materieller Beziehung dem Frieden gewisse Voraussetzungen gesichert sind? Dies kann wohl bejaht werden, sofern nicht z. B. auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik solchen Voraussetzungen direkt entgegengewirkt wird (Wirtschaftskrieg nach Friedensschluss).

3. Neben den rechtlichen und wirtschaftlichen Sicherungen dürfen auch die *moralischen Garantien* nicht übersehen werden. Darunter ist vor allem eine politische Denkweise zu verstehen, welche dem einzelnen Staat nicht einen absoluten Wert beimisst, sondern ausgeht von der Anerkennung unverbrüchlicher gegenseitiger Pflichten der Völker. Nicht die rücksichtslose Durchsetzung des Staates, sondern dessen organische Eingliederung in die Menschheit, unter Wahrung der nationalen Eigenart, bildet die Grundlage einer dauernden Rechtsordnung unter den Staaten. Eine solche Denkweise und eine allgemeine Friedensordnung stehen in Wechselwirkung, die eine bedingt und fördert die andere. Diese moralischen Grundlagen sind jedoch an dieser Stelle nicht zu erörtern, da sie nicht durch irgendwelche staatlichen Massnahmen geschaffen werden können und deshalb auch keinen Gegenstand der praktischen Politik bilden.

III. Charakter und Umfang des Völkerbundes

1. Die wichtigste Frage ist hier folgende: Soll der Völkerbund *von vornherein auf eine allgemeine Grundlage gestellt sein*, d. h. ausser den Neutralen beide Kriegsparteien – oder wenigstens die wichtigsten Staaten beider Parteien – umfassen, oder aber erscheint er mehr als eine Fortsetzung der Allianz der einen Mächtegruppe? In letzterem Fall ist es auch möglich, dass die andere Gruppe unter sich einen ähnlichen Verband bilden würde, d. h. es würden sich zwei politisch und wirtschaftlich organisierte Allianzen gegenüberstehen.

Nach dem, was über die Vorschläge der von Bourgeois präsentierten Kommission des französischen Ministeriums des Auswärtigen bekannt geworden ist, bestände dort die Absicht, zunächst einen dauernden Friedensverband unter den Staaten der Entente zu bilden und nachher, unter Bedingungen, welche dieser Verband stellte, andere Staaten, Neutralen und selbst jetzige Feinde, aufzunehmen. Unter dem Einfluss der Idee eines Sieg-Friedens hat diese Auffassung nicht unerheblichen Anklang gefunden. Allerdings ist von Staatsmännern der Entente (Lord Curzon im Oberhaus am 26. Juni 1918; Wilsons Rede vom 27. September 1918) u. a. auf die Gefahr oder Wertlosigkeit eines einseitig zusammengesetzten Völkerbundes hingewiesen worden.

Für die neutralen Staaten kommt ein Anschluss an eine Staatenverbindung zur Sicherung des Friedens normalerweise nur in Betracht, wenn dieser Verband auf einer allgemeinen – nicht notwendigerweise universellen –, sozusagen auf einer paritätischen Grundlage ruht. Das gilt jedenfalls dann, wenn dieser Verband starke Bindungen für seine Mitglieder zur Folge hat, so dass, wenigstens als indirekte Folge solcher Zugehörigkeit, eine streng neutrale Politik nur schwer auf die Dauer aufrechtzuerhalten wäre. Ist die Bindung eine lose, besteht sie z. B. nur in der Pflicht, Streitigkeiten einer friedlichen Erledigung zuzuführen, ohne dass dabei die Souveränität der Verbandsstaaten beschränkt würde, so könnte wohl ein neutraler Staat sich einem solchen Verbandsangehörigen anschliessen, ohne dass seine Politik einer einseitigen Orientierung verfallen müsste.

2. Das Wesen des «Völkerbundes» ist aber Allgemeinheit, d. h. Ausgleichung und Überwindung der gegenwärtigen und potentiellen Gegensätze durch Zusammenfassung in irgendeiner höheren Einheit. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein Frieden von Dauer möglich. Die Interessen der Neutralen weisen deshalb in dieser Richtung; nur in diesem Fall ist bei der Bildung und in der Betätigung des Verbandes ein angemessener Einfluss der Neutralen zu erwarten.

Ausgehend von einer allgemeinen Grundlage eines Staatenverbandes haben wir das Problem unter einem dreifachen Gesichtspunkt zu prüfen: *a.* Intensität der Verbindung; *b.* geographischer Umfang; *c.* Verhältnis zu den bestehenden internationalen Unionen.

a. Was die *Intensität der Verbandes* anbelangt, so finden sich unter den vorhandenen Vorschlägen die verschiedensten Zwischenstufen zwischen zwei Extremen: dem Haager Friedensabkommen von 1899/1907, das fast jeder organisatorischen Ausgestaltung, strikten Bindung und vollends aller Sanktionen entbehrt, bis zu kosmopolitischen Bundesstaatsprojekten, in denen eine vollständige staatsrechtliche Organisation vorgesehen ist.

Kommt etwas zustande, so wird es wohl auf der mittleren Linie liegen. Das Haager Werk hat 1914 versagt, weniger wegen seiner innern Mängel als wegen des Fehlens einer starken öffentlichen Meinung, welche die Benutzung der in den Verträgen von 1899/1907 vorgesehenen Friedensmittel gebieterisch gefordert hätte. Aber gerade darum erwartet niemand mehr etwas von Einrichtungen, deren Wirksamkeit fast ganz von dem guten Willen der an einer Krise beteiligten Staaten abhängt. Andererseits liegen kosmopolitische Organisationen ausser dem Bereich der absehbaren politischen Möglichkeiten. Wenn schon ein Zusammenwirken verbündeter Staaten im Kriege fast unüberwindliche Schwierigkeiten bietet, so ist eine Unterordnung unter eine wie immer gestaltete übernationale Regierung und Gesetzgebung noch weniger zu erwarten, und es liegt nicht im Interesse einer auf positive Ergebnisse ausgehenden Politik, das Prinzip der Staatengemeinschaft äusserlich zu stark zu betonen; dadurch wird auf der einen Seite Misstrauen, auf der andern übertriebene Hoffnung erweckt. Eine Konsolidation der Staaten kann nur langsam oder gruppenweise erfolgen; denn die meisten souveränen Staaten, vollends die Grossmächte, sind viel selbständiger, mächtiger und unter sich verschiedenartiger als irgendwelche Glieder eines Bundesstaates. Der anzustrebende Staatenverband wird von den bestehenden Staaten, wenn vielleicht auch nicht von allen gegenwärtigen Regierungen, gebildet werden, nicht aber von einer Organisation, die losgelöst ist von den Interessen, Vorurteilen und Überlieferungen nationaler Regierungen. Der Staat hat durch den Krieg zunächst einen solchen Grad von Macht und Konzentration erfahren, dass er für internationale Organisationen einer absehbaren Zukunft das dominierende Element bleiben wird. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die Staaten sich auf eine Organisation einlassen werden, in denen über sie wegreichende und ihnen gegenüber ganz selbständige Einrichtungen (wie z. B. National- und Bundesrat in der Schweiz) Bestand und Einfluss haben sollen. Der Typus des Staatenbundes ist wohl das Maximum dessen, was heute im Bereich praktischer Erwägungen liegt.

Was die mittleren Lösungen anbelangt, so ist für diese zweierlei charakteristisch, einerseits die Anerkennung des rechtlichen Status quo für jeden Staat, andererseits die Beschränkung der Staaten in der eigenmächtigen Wahrung ihrer Interessen durch die Verpflichtung, vor der Selbsthilfe den Weg der friedlichen Beilegung des Streites zu betreten. Darüber unten unter IV.–IX.

b. Was den *geographischen Umfang* des Völkerbundes anbelangt, so kann er *nicht mehr eine rein europäische Angelegenheit* sein, auch nicht auf Europa und dessen Kolonien beschränkt bleiben. Die Vereinigten Staaten würden einen wesentlichen Bestandteil bilden, nicht nur weil sie dem Problem der Friedenssicherung ein besonderes Interesse entgegenbringen, sondern auch weil es für die Stabilität des Verbandes von grosser Bedeutung wäre, dass ihm eine Grossmacht angehört, welche vermöge ihrer geographischen Lage den meisten europäischen Konflikten fernsteht.

In dem sehr beachtenswerten Projekt von Lord Bryce ist vorgeschlagen, dass der Verband zunächst ausser den Grossmächten alle übrigen europäischen Staaten und die wichtigsten Staaten des lateinischen Amerika (Argentinien, Brasilien, Chile) umfassen, der Anschluss der übrigen aber für einen späteren Zeitpunkt vorbehalten bleiben solle. Eine Schwierigkeit einer solchen politisch sehr verständlichen Abgrenzung liegt in dem Umstand, dass nach und nach die meisten der in diesem Falle vorderhand ausgeschlossenen Staaten in den Krieg eingetreten sind und somit am Friedenskongress vertreten sein werden. Die Betrachtungen über die Organisation der Internationalen Institutionen zeigt, dass je grösser die Zahl der beteiligten Staaten, um so grösser auch die Schwierigkeit ist, den Grundsatz der Gleichheit der Staaten durchzuführen und Ländern wie der Schweiz die entsprechende Berücksichtigung zuteil werden zu lassen. Dass durch die Zulassung aller Staaten zur II. Haager Konferenz deren Arbeitsfähigkeit im Vergleich zu der ersten Konferenz herabgesetzt wurde, ist kaum zu bestreiten. Ähnliche Erwägungen treffen auch auf den Völkerbund zu.

Eine grundlegende Frage organisatorischer Natur, die möglicherweise von seiten der Zentralmächte aufgeworfen wird und der auch schon von nichtamtlicher Seite Ausdruck gegeben worden ist, ist folgende: Ist es nicht wünschbar, dass ein gewisses Gleichgewicht von *Staatengruppen im*

Völkerbunde bestehe? Sollte nicht dem britischen Reiche, den Vereinigten Staaten von Amerika mit ihrem Anhang anderer amerikanischer Staaten der europäische Kontinent als eine gewisse Einheit gegenüberstehen? Dieser Gedanke entspricht der Befürchtung, dass in einem Völkerbund die jetzige Entente die Mehrheit bilde und so in der Organisation des Bundes ein Mittel zur Durchsetzung ihrer Sonderpolitik erhalte. Für die Stabilität und Wirksamkeit eines Völkerbundes wäre es aber kaum förderlich, wenn er aus wenigen aussergewöhnlich mächtigen und unabhängigen Gruppen bestünde. Die Lebensfähigkeit eines Föderativgebildes ist, sofern seine Struktur nicht ausgesprochen hegemonisch ist, wesentlich bedingt durch das Nebeneinanderexistieren einer grösseren Zahl von Gliedern, von denen keines eine Gefahr für die Gesamtheit bilden und keines sich ohne Nachteil von den andern lösen kann.

c. Von geringerer Bedeutung als die beiden zuerst erwähnten Punkte ist das Verhältnis des zu schaffenden Verbandes zu den *Haager Institutionen*. Soll das Neue direkt auf das Vorhandene aufgebaut oder als etwas ganz Selbständiges organisiert werden?

Da die Haager Verträge keinerlei Bindungen für die Staaten geschaffen und auch keine wirklich selbständigen und dauernden Institutionen ins Leben gerufen haben, bilden sie jedenfalls kein Hindernis. Ist auch ihr Ansehen nicht sehr bedeutend, so sollten doch die ersten Ansätze einer internationalen Friedensorganisation nicht ohne zwingende Gründe abgebrochen und damit für die Folge zerstört werden, denn auf die Dauer können nicht zwei verwandte Organisationen dieser Art nebeneinander bestehen. Der Völkerbund könnte sehr wohl einen engeren, stärker entwickelten Verband innerhalb der durch das Haager Friedensabkommen begründeten Union bilden. Diese letztere darf von den Neutralen jedenfalls dann nicht preisgegeben werden, wenn der Völkerbund eine einseitige politische Orientierung erhalten sollte.

Was die andern *internationalen Unionen* anbelangt, so liegt kein Anlass vor, sie mit dem Völkerbund organisatorisch zu verbinden. Den Schein einer «internationalen Verwaltung», die gar nicht existiert, vorzutäuschen, gehört zu jener Politik, die in den Haager Verträgen Schiffbruch erlitten hat. Die Schweiz als der Sitz der meisten und wichtigsten Rechts- und Verwaltungsunionen hat dagegen ein Interesse, dieser Frage alle Aufmerksamkeit zu schenken. Die Schaffung eines Völkerbundes könnte den schon längst bestehenden Tendenzen, die internationalen Unionen der Schweiz wegzunehmen, ebenso sehr Vorschub leisten als den Anlass bieten für die Schweiz, ihre Ansprüche auf besondere Berücksichtigung bei Schaffung der neuen internationalen Institutionen zur Anerkennung zu bringen.

3. Eine ganz besonders heikle Frage der Organisation jedes Staatenverbandes, der wirklich kollektive Organe besitzt und sich nicht in Vertragsbeziehungen zwischen seinen einzelnen Gliedern erschöpft, ist die Durchsetzung des Grundsatzes der *Gleichheit der Staaten*.

a. Bis zur *II. Haager Konferenz* ist die formelle Gleichberechtigung aller Staaten, ohne Rücksicht auf deren politische Bedeutung, stets respektiert worden, wenn vom Wiener und den von 1818 bis 1822 abgehaltenen Kongressen der Grossmächte abgesehen wird. Die Vorzugsstellung der 5, zuletzt 8 Grossmächte war eine bloss tatsächliche. Erst die Versuche der II. Haager Konferenz, ständige internationale Gerichte von mässigem Umfang ins Leben zu rufen, führten dazu, durch Bevorzugung der Grossmächte und abgestufte Berücksichtigung der andern Staaten die Gleichheit der Staaten im Rechte selbst zu durchbrechen. Die Schweiz, wie übrigens die meisten Mittel- und Kleinstaaten, hat 1907 gegen diese Tendenz Verwahrung eingelegt und diese Opposition der Nicht-Grossmächte hat das Zustandekommen der «*Cour de Justice arbitrale*» vereitelt. (Vgl. Huber, *Die Gleichheit der Staaten*, 1909, und Botschaft vom 28. Dezember 1908. B. B. 1909 I, S. 73.)

b. Diese Frage muss im Zusammenhang mit dem Problem des Völkerbundes unzweifelhaft erhöhte Bedeutung erlangen. Je mehr Bedeutung oder gar politische Macht einer internationalen Organisation zukommen soll, um so stärker wird das Bestreben der einzelnen Teile sein, in dieser Organisation einen ihrer individuellen Bedeutung entsprechenden Einfluss zu erhalten. Der Umstand, dass internationale Behörden wie Gerichte oder Vermittlungsämter nicht aus beliebig vielen Staatenvertretern zusammengesetzt werden können, ohne in ihrer praktischen Wirksamkeit und Arbeitsfähigkeit beeinflusst zu werden, bedeutet eine weitere Erschwerung für eine alle Staaten befriedigende Lösung der organisatorischen Fragen in einem Völkerbunde.

Die rechtliche Gleichheit der Staaten, die ein Ausfluss der Souveränität ist, kann als ein feststehender Grundsatz des positiven Völkerrechts gelten. Die Nicht-Grossmächte betrachten ihn – und mit Recht – als eine Garantie ihrer Unabhängigkeit. Die *Gleichheit innerhalb der materiellen Rechtsordnung*, d. h. der Grundsatz gleichen Rechtes in bezug auf territoriale Integrität, interne Autonomie, internationalen Verkehr usw., ist nie bestritten worden. Eine Abstufung in dieser Beziehung wäre für die benachteiligten Staaten entwürdigend und gänzlich unannehmbar. Sie stünde auch mit dem demokratischen Grundzug der modernen Rechtsordnung in unversöhnlichem Widerspruch.

c. Erst im Zusammenhang mit den *organisatorischen Problemen* entstehen die Schwierigkeiten. Der Grundsatz der Gleichheit fordert nicht notwendig eine absolute Gleichheit in der Weise, dass z. B. in einem internationalen Gerichte alle Staaten gleichzeitig vertreten wären. Solange jeder Staat einen gleichen Einfluss auf die Wahl des Richterkollegiums hat, bleibt seine Gleichheit gewahrt, auch wenn unter den Gewählten schliesslich sich nicht die von ihm vorgeschlagene Person befindet. Allerdings werden auch gegen eine derartige Besetzung internationaler Ämter starke Bedenken bestehen, da die Staaten bis jetzt gewohnt sind, immer durch von ihnen bezeichnete Delegierte oder Richter vertreten zu sein, und sich deshalb als benachteiligt erachten, wenn dies in einem Falle nicht mehr zutrifft. Der Grundsatz der Gleichheit aber wird preisgegeben, wenn das Stimmrecht oder das Vertretungsrecht der Staaten individuell differenziert wird. An der II. Haager Konferenz wurden eine Reihe von Vorschlägen in diesem Sinne für die Besetzung des geplanten ständigen internationalen Gerichtes und des internationalen Prisenhofes gemacht. (Abstufung der Rechte nach dem für die Beitragspflicht im Weltpostverein angenommenen Schlüssel; Einteilung in drei Gruppen von Staaten mit je mindestens 30 000 000 bzw. mindestens 3 000 000 bzw. weniger Einwohnern; Bevorzugung der 8 Grossmächte in der Weise, dass diese immer vertreten sind, während die übrigen Staaten sich in eine geringere Zahl von Richterstellen nach einem Rotationssystem zu teilen haben.) In den zu einem Völkerbund gemachten Vorschlägen kehren diese Lösungen, namentlich die letztere, wieder. Ein praktisch ähnliches Resultat käme heraus beim Vorschlag für eine «League to enforce Peace», wo 8 Staaten (d. h. die Grossmächte) einerseits allein die volle Garantie für Erzwingung der Rechtsordnung der Liga übernehmen, andererseits aber auch in den Geschäften der Liga eine führende Rolle haben. Die Bevorzugung der Grossmächte möchte gegebenenfalls die bisherige historische Entwicklung und die tatsächlichen Machtverhältnisse für sich haben; sie bedeutet aber einen noch stärkeren Einbruch in das Prinzip der Staatengleichheit als eine Abstufung nach einem objektiven Massstab (Volkszähl, Aussenhandel, Schiffstonnage usw.). Die Aufstellung eines solchen Massstabes würde aber wohl auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten stossen.

d. Um dieses Problem, bei dem ein nicht zu unterschätzendes gefühlsmässiges Moment mitwirkt, richtig zu beurteilen, muss über zwei Dinge Klarheit bestehen: einmal über *Aufgabe und Struktur des Völkerbundes* und sodann über die Art der Rechtsverhältnisse, in denen die Ungleichheit der Staaten sich geltend machen könnte. Was den ersteren Punkt anbelangt, so ist zunächst entscheidend, ob der Völkerbund eine reine Rechtsorganisation oder ob er auch eine Machtorganisation zum Schutze des Friedens sein soll. Ist er nur das erstere, d. h., stellt er den Staaten lediglich Gerichte und Vermittlungen zur Verfügung und verzichtet er auf jeden kollektiven Zwang, so ist auch nicht einzusehen, weshalb die grösseren und mächtigeren Staaten bei Entscheidungen und Vorschlägen, die von internationalen Behörden ausgehen, durch stärkere Vertretungen in diesen Behörden einen gesteigerten Einfluss sollten ausüben können. Auf dem Boden des heutigen Völkerrechts, in dem jeder Staat selber für seine Sicherheit und den Schutz seiner Rechte zu sorgen hat, muss der oberste Gesichtspunkt das Vertrauen sein, das die beteiligten Staaten einem Vermittler und Richter entgegenbringen.

Wenn aber ein Völkerbund mit wirtschaftlichen und selbst militärischen Machtmitteln die Erhaltung des Friedens erzwingen, vielleicht sogar Rechtsansprüche vollstrecken will, so entsteht sofort die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Quellen dieser Macht und dem Willen, der durchgesetzt werden soll. In einem Bundesstaate besteht eine von dem Willen der verbundenen Staaten unabhängige Organisation, welche die Rechtsordnung mit ihren eigenen Machtmitteln schützt; die einzelnen verbundenen Staaten können deshalb keinen Anspruch darauf erheben, dass sie individuell und unmittelbar ihren Einfluss auf den Willen des Bundes ausüben. In die Bundesämter werden die Persönlichkeiten wegen ihrer Eignung und höchstens mittelbar wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gliedstaate gewählt, und es wird deshalb von einer rechtlichen Bevorzugung

grosser Gliedstaaten meist Umgang genommen. Anders verhält es sich in lockeren Staatenverbindungen, in Staatenbünden, deren Struktur keine staatliche Einheit darstellt, sondern die eine Anzahl von im wesentlichen unabhängigen Gliedstaaten umfassen. Hier ist die Macht der Gesamtheit lediglich die Summierung der Macht der einzelnen verbundenen Staaten, also ausgeprägter politischer Gebilde von verschiedenster Art und Bedeutung. Wenn diese nun berufen sind, ihre Machtmittel in die Waagschale zu werfen, um die Bundesordnung zu behaupten und zu schützen, so werden sie eher sich dazu bereit finden, wenn sie auf die zu exequierenden Beschlüsse einen massgebenden Einfluss ausüben. In der Regel sind es aber nur Grossmächte, welche eine solche Exekution durchzuführen imstande sind. An sich können die Staaten sehr wohl für eine Massnahme sich einsetzen, an der sie nicht oder nicht entscheidend mitgewirkt, die aber von einer Instanz ausgeht, die alle Garantien für Gerechtigkeit und sachliche Richtigkeit bietet. Das wäre sogar die ideale und konsequente Lösung, aber es ist damit zu rechnen, dass sie nicht unangefochten bleibt. Da ein Völkerbund sich voraussichtlich an den Typus des Staatenbundes anlehnen würde, so ist nämlich zu erwarten, dass von den mächtigeren Staaten der Anspruch erhoben wird, einen stärkeren Einfluss als andere in den Organen des Bundes zu besitzen.

e. Diese Forderung, die der Gleichheit der Staaten widerspricht und deshalb vom Standpunkte der kleineren Staaten aus starken Bedenken begegnen muss, kann namentlich in drei Richtungen erhoben werden: ständige oder stärkere Vertretung *in internationalen Gerichten und in Vermittlungsinstanzen*, gesteigertes Stimmrecht oder Vetorecht auf Staatenkonferenzen. Der Anspruch auf irgendeine Vorzugsstellung der grösseren Staaten in den Gerichten erscheint an sich unannehmbar, weil für die Rechtsprechung das Moment der politischen Macht ausscheiden soll. Auf Staatenkonferenzen ist, solange diese nicht bindende Beschlüsse zu fassen haben, sondern lediglich Verträge vorbereiten, ebenfalls kein Raum für eine Abstufung der Rechte, denn jeder Vertrag beruht auf dem freien, d. h. gleichwertigen Willen der Parteien. Würde aber einer Staatenkonferenz ein Gesetzgebungsrecht zugesprochen, so ist es nicht ausgeschlossen, dass schon hinsichtlich dieser Funktionen eine Berücksichtigung der Machtverhältnisse verlangt wird. Was endlich die Vermittlung anbelangt, so sind zwei Standpunkte möglich: kommt es vor allem darauf an, eine vertrauenswürdige und unbefangene Instanz zu schaffen, so ist eine Bevorzugung der mächtigeren und daher meist irgendwie an der Sache interessierten Staaten ungerechtfertigt und unter Umständen nachteilig. Legt man aber das Hauptgewicht darauf, dass die Vermittlung zu einem positiven Resultat führe, dass die Schritte, die von den Organen des Völkerbundes unternommen werden, unter allen Umständen den Frieden sichern, so kann es vorteilhaft erscheinen, dass hinter diesen Vorschlägen eine überragende politische Machtkombination stehe. Es erscheint somit die Frage als diskutabel, ob nicht das Interesse der Friedenssicherung eine Berücksichtigung der politischen Machtfaktoren nötig macht. Dass diese Frage im Zusammenhang mit der Völkerbundsorganisation aufgerollt würde, kann als sicher betrachtet werden.

IV. Die organisatorische Friedenssicherung, speziell das Vermittlungsverfahren

1. Die Haager Abkommen von 1899/1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle sehen drei Arten von Institutionen vor: die Vermittlung, die Untersuchungskommission und die Schiedsgerichte.

a. In den im Laufe der letzten Jahre, zum Teil schon vor dem Kriege bekanntgewordenen Vorschlägen kommt folgende Auffassung fast überall zum Ausdruck: das *Schiedsgericht* soll auf solche Streitigkeiten beschränkt bleiben, bei denen ein nach Rechtsnormen beurteilbares Verhältnis vorliegt und wo die rechtliche Seite des Streites Hauptsache, nicht zufällige äussere Form ist. In dieser Beschränkung soll das Schiedsgericht mit der Autorität und Unabhängigkeit eines eigentlichen Gerichtes ausgestattet sein, und es soll eine scharfe Grenzlinie gegenüber der durch Rücksichten der Opportunität beherrschten *Vermittlung* gezogen werden. Im Gegensatz zu der früher herrschenden Auffassung, welche im Schiedsgericht die Hauptsache, geradezu ein Allheilmittel erblickte, legt man jetzt auf die Vermittlung das Hauptgewicht. Und zwar mit Recht, denn die Konflikte unter Staaten sind sowenig wie diejenigen unter Privaten wesentlich Rechtskonflikte. Im Verhältnis unter Staaten gilt dies ganz besonders, weil das Völkerrecht, soweit es nicht in Staatsverträgen niedergelegt ist, nicht nur ein höchst unentwickeltes, sondern auch ein *lückenhaftes und unsicheres Recht* ist. Für die

Lösung der Gegensätze, welche die tiefen Ursachen des Krieges gewesen sind (z. B. Interessensphären in Vorderasien, Ankauf fremder Kolonialgebiete in Afrika, Rüstungswettbewerb), gibt das Völkerrecht keine irgendwie brauchbaren Unterlagen. Die grosse Zurückhaltung der meisten Staaten in der Eingehung streng bindender Schiedsverpflichtungen erklärt sich daraus, dass die Konsequenzen einer solchen Bindung nicht übersehbar sind. Im weitern ist aber noch zu berücksichtigen, dass die Zuspitzung eines Konfliktes bis zum eigentlichen Prozess wie unter Privaten, so unter Staaten – und hier noch mehr – im Interesse des guten Einvernehmens zu vermeiden ist. Solange kein Einlassungszwang besteht und das Schiedsgericht somit auf einer freien Verständigung der Parteien in jedem einzelnen Fall beruht, besteht dieses Bedenken nur in geringerem Mass; da aber die Tendenz offenbar auf Schaffung eines Obligatoriums, d.h. eines Einlassungszwangs beim Schiedsverfahren geht, somit die klagende Partei einseitig das Gericht anrufen kann, ist es wünschbar, dass ein Konflikt auch dann aussergerichtlich erledigt werde, wenn er seiner Natur nach sich ganz wohl zur richterlichen Beurteilung eignete.

b. Im *Haager Friedensabkommen* von 1907 hat die Mediation (Art. 4) den Zweck, die entgegengesetzten Ansprüche auszugleichen und Verstimmungen zu beheben; sie ist formlos und abhängig vom Willen nicht nur des Staates, der sie aus eigenem Antrieb anbietet, sondern auch jedes Streittheiles (Art. 5); es fehlt der Vermittlung nicht nur verbindliche Kraft hinsichtlich des Vorschlages des Vermittlers, sondern sie hemmt auch die Kriegsvorbereitungen nicht (Art. 6 u. 7). Die Untersuchungskommissionen (Art. 9 ff.) haben die ausschliessliche Aufgabe, die einem Streite zugrunde liegenden Tatfragen aufzuklären.

In den sogenannten *Taft-* und *Bryan-Verträgen* von 1911/1913 und in einer Reihe seither gemachter nichtamtlicher Vorschläge tritt eine Art *Verschmelzung von Vermittlung und Untersuchung* ein. Es hat dies seine guten Gründe, da eine wirksame Vermittlung eine objektive und unparteiische Abklärung des Tatbestandes voraussetzt und der Bericht einer Untersuchungskommission in vielen Fällen in einen Lösungsvorschlag ausmünden wird. Die Tendenz dieser neueren Vorschläge ist folgende: wenn ein Anstand nicht durch direkte diplomatische Verhandlungen der beteiligten Staaten behoben werden kann, so kann er von jeder Partei vor eine internationale Untersuchungskommission oder einen Vermittlungsrat gebracht werden, und es muss dies geschehen, ehe ein Staat zu kriegerischer Selbsthilfe schreitet. Die Untersuchungs- bzw. Vermittlungsinstanz hat die ganze Streitfrage zu prüfen und innerhalb einer bestimmten Frist den Parteien darüber Bericht zu erstatten. In der Zwischenzeit haben sich die Parteien kriegerischer Massnahmen zu enthalten, und auch nach Erstattung des Berichtes der Kommission ist meist eine angemessene Deliberationsfrist vorbehalten. Durch dieses Vorgehen wird zweierlei erreicht: es wird Zeit gewonnen, die Erregung flaut ab, die Rückkehr zu einer besonnenen, objektiven Betrachtungsweise wird möglich, und bis dahin wird der Bericht der Kommission erstattet werden können.

c. Die *Vermittlungs-Untersuchung* hat eine vierfache Aufgabe: α. Sie kann *Streitigkeiten jeder Art* und in jedem Stadium beseitigen helfen, also auch die aussergerichtliche Beilegung von der Schiedsgerichtsbarkeit unterliegenden Rechtsstreitigkeiten; β. sie kann die Konflikte lösen helfen, in denen die Parteien verschiedener Meinung über die *Zuständigkeit eines obligatorischen Schiedsgerichtes* sind – sofern diese Vorfrage nicht selber dem Richter vorbehalten ist (z. B. italienisch-argentinischer Vertrag von 1907); γ. sie kann *streitige Tatfragen*, welche die Grundlage von Konflikten bilden, abklären (z. B. Dogger-Bank-Fall, Attentat von Sarajewo u. a.); δ. sie kann in einem konkreten Falle eine Lösung bieten, wo das bestehende Recht keine oder eine unbillige geben würde. Sie tritt in diesem Falle gewissermassen an die Stelle der im internationalen Leben fehlenden Gesetzgebung. Sie ist eine *Gesetzgebung ad hoc* und sichert so dem an sich starren Recht die erforderliche Umbildungsfähigkeit, d. h. die Anpassung an veränderte Bedürfnisse und Machtverhältnisse.

d. *Das Verhältnis der Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz zum Schiedsgericht* wäre folgendes: Wenn die Parteien unter sich über die Anrufung eines Schiedsgerichtes einig sind, so liegt der Fall gleich, wie wenn sie durch Verhandlungen sich materiell über die Streitfrage verständigt hätten. Die Vermittlungsinstanz tritt dann nicht in Wirksamkeit, die Erledigung der Streitigkeiten durch die Beteiligten selbst ist das Normale und Primäre.

Ist diese Einigung nicht zu erreichen, so geht die Angelegenheit an die Vermittlungsinstanz, welche sie, wenn möglich, zum gütlichen Ausgleich bringt. Beharrt eine Partei auf richterlicher Beurtei-

lung und kann der Fall als Rechtsstreit angesehen werden, so geht er an die richterliche Instanz. Ob dieser gegenüber ein Einlassungszwang für den belangten Staat besteht, ist eine Frage für sich. Vermittlung und Schiedsgericht sind nicht zwei parallel geordnete Einrichtungen; die erstere ist vielmehr überall da gegeben, wo das Schiedsgericht nicht oder noch nicht in Wirksamkeit tritt.

2. Die Frage, ob neben der Vermittlungsinstanz noch eine besondere Einrichtung für blosse *Untersuchungen im Sinne des Haager Abkommens* bestehen soll, ist von untergeordneter Bedeutung. Die beteiligten Staaten mögen sich untereinander jederzeit auf die Anordnung einer solchen Untersuchung einigen. Soweit aber die Dazwischenkunft einer unparteiischen Instanz durch einen einzelnen Staat aufgrund eines vertraglichen Anspruches oder spontan durch die Organe eines Völkerbundes erfolgt, ist eine scharfe Trennung von Untersuchung und Vermittlung in der Praxis kaum möglich. Immerhin sind Fälle wohl denkbar, wo es ausschliesslich auf Feststellungen ankommt; z. B. wenn einem Neutralen eine neutralitätswidrige Handlung oder sonst einem Staat die Vornahme einer feindseligen Handlung vorgeworfen wird, wie dies in den ersten Tagen des August 1914 vorgekommen ist. Wenn für die Vermittlung vorwiegend politische Momente ausschlaggebend sein sollen, so wäre doch eine von politischen Einflüssen möglichst freie Untersuchung als Grundlage wünschbar.

3. Die politisch wichtigste Seite des Problems ist das *Mass der Bindungen*, welche für die Streitteile mit der Intervention der *Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz* eintritt. Und zwar kommt diese in vierfacher Weise in Betracht: *a.* Pflicht, das Verfahren anzubieten und sich darauf einzulassen; *b.* Hemmung der Selbsthilfe während des schwebenden Verfahrens und darüber hinaus; *c.* verpflichtende Kraft der Vorschläge oder Feststellungen der Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz; *d.* Publizitätspflicht.

a. Während im Haag 1907 alle Vorschläge, die in irgendeiner Weise auch nur die Pflicht auf Anhörung eines Vermittlers feststellen wollten, abgelehnt wurden, ist in den Bryan-Verträgen von 1913 von den meisten Staaten die *Pflicht zur Anbietung* einer unparteiischen Untersuchung des Streites vor Eröffnung von Feindseligkeiten wenigstens im Prinzip, zum Teil definitiv, anerkannt worden.

Den gleichen Grundsatz haben wohl alle seit Kriegsbeginn bekanntgewordenen Vorschläge zur Friedenssicherung aufgenommen. Das bedeutet einen sehr grossen Schritt über die Haager Konventionen hinaus.

Es scheint nun aber, dass man in der Formulierung des Prinzips zu sehr unter dem Eindruck bestimmter politischer Situationen stand und deshalb die Pflicht, eine unparteiische Untersuchung eintreten zu lassen und deren Ergebnis abzuwarten, ausschliesslich mit dem Recht zum Kriege in Beziehung setzte und demgemäss als ein Korrelat zum Kriegsuultimatum betrachtete.

Nun ist aber die Beobachtung einer solchen Pflicht gerade dann am wenigsten sicher, wenn ein Staat wirklich bereit ist, wegen eines schwebenden Streites zum Kriege zu schreiten. Und weiter sind viele Staaten, sei es wegen ihrer politischen Ohnmacht, sei es wegen geographischer Verhältnisse, nicht in der Lage, die Befriedigung ihrer Forderungen kriegerisch zu erzwingen; sie würden sich geradezu lächerlich machen, wenn sie durch eine eventuelle Kriegsdrohung einen andern Staat zur Einlassung auf ein Vermittlungsverfahren veranlassen wollten. Es muss berücksichtigt werden, dass z. B. ein Staat sich eigenmächtig einen Vorteil verschaffen oder fremde Rechte verletzen und so einen ihm günstigen Zustand schaffen kann, während der Geschädigte gar nicht an eine militärische Abwehr, nicht einmal an wirksame Repressalien denken kann. Ferner ist es wünschbar, dass Streitigkeiten durch Vermittlung und unparteiische Abklärung einen Ausgleich finden nicht erst dann, wenn die Möglichkeit einer kriegerischen Auseinandersetzung in den Bereich der Erwägungen tritt, sondern schon, wenn die Gefahr ihrer Ausartung zu chronischen und latenten Gegensätzen droht.

Die vorstehenden Überlegungen führen dazu, die mit Vermittlung-Untersuchung zusammenhängenden Verpflichtungen der Staaten nicht auf die *Pflicht zur Anbietung* eines solchen Verfahrens, vorgängig jeder kriegerischen Massnahme, zu beschränken, sondern die Verpflichtungen auf breitere Basis zu stellen, d. h. ein *Recht auf Anbietung* der Vermittlung-Untersuchung und eine entsprechende *Einlassungspflicht* zu statuieren. Demnach würde das Verfahren durchzuführen sein, sobald ein Staat erklärt, dass eine mit einem andern Staate schwebende Streitigkeit durch direkte Verhandlungen nicht könne beigelegt werden. Welche Folge dieser Staat dem Nichtzustandekommen einer Verständigung geben würde, ist nebensächlich und lässt sich gar nicht zum voraus bestimmen. Dagegen

wäre es denkbar, den Staat, der das Verfahren verlangt, auch dann an den Vermittlungsvorschlag oder das Untersuchungsergebnis zu binden, wenn eine entsprechende Verpflichtung für die Gegenpartei nicht bestünde; dadurch könnte vermieden werden, dass diplomatische Unterhandlungen leichthin abgebrochen und durch Überweisung an eine internationale Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz verschleppt würden. Andererseits kann auch der Standpunkt wohl vertreten werden, dass überall da, wo der Wille der Parteien, sich zu einigen, fehlt, die Dazwischenkunft einer unparteiischen Instanz von Wert sein könnte.

Daneben muss auch noch erwogen werden, ob nicht bei gefahrdrohenden Konflikten, welche die Streitparteien nicht von sich aus an die Vermittlungsinstanz bringen, die letztere spontan ihre Vermittlung anbieten bzw. eine Untersuchung einleiten könnte (*Intervention des Völkerbundes*).

b. Ist einmal eine Anbietungs- und Einlassungspflicht angenommen, so folgt daraus fast notwendig, dass während der Schwebe des Vermittlungs- und Untersuchungsverfahrens keine vollendeten Tatsachen geschaffen und keine Gewaltakte, insbesondere keine Feindseligkeiten, erfolgen dürfen (*Moratorium*). Diese Konsequenz wird in beinahe allen neuen Vorschlägen zur Friedenssicherung gezogen. Auch dies bedeutet eine radikale Entwicklung über die Haager Abkommen hinaus, die selbst für den Fall der sogenannten «*Médiation spéciale*» die Eröffnung der Feindseligkeiten während des Vermittlungsverfahrens zulassen.

Die Abgrenzung des Umfanges dieser weitgehenden Verpflichtungen bietet in doppelter Beziehung Schwierigkeiten: einmal hinsichtlich der *Dauer der Bindung* und sodann hinsichtlich ihres Inhaltes.

Was die *Dauer* anbelangt, so erfordert eine gründliche Untersuchung oft lange Zeit; sie ist schwer zum Voraus zu bestimmen; andererseits kann einem Staate ein sehr langes Zuwarten nicht zugemutet werden, und man riskiert, durch eine unter Umständen als Verschleppung empfundene Behandlung der Angelegenheit die günstige psychologische Wirkung aufzuheben, die vom Zeitgewinn erwartet wird. In den Bryan-Verträgen und im sogenannten A-B-C-Vertrag von 1915 (Argentinien, Brasilien, Chile) ist eine, als Maximum gedachte Frist von 1 Jahr angesetzt. Ausnahmsweise mag ein Jahr nicht genügen, in der Regel dürfte diese Frist weit über das Erforderliche hinausgehen.

Das Verbot kriegerischer oder sonstiger eigenmächtiger Selbsthilfe muss eine gewisse Zeit über den Zeitpunkt hinausreichen, in welchem die Untersuchung abgeschlossen bzw. der Vermittlungsvorschlag erfolgt ist, d. h. es muss ein *spatium deliberationis* über die so gewonnene Diskussionsgrundlage gesichert sein. Als Dauer dieser Zusatzfrist ist von der «*League to enforce Peace*» 6 Monate angenommen. Die Bryan-Verträge enthalten keine derartige Stipulation.

Noch schwieriger ist die *inhaltliche Bestimmung der Pflicht*: Dass eigentliche Kriegsakte abgeschlossen sein sollen, ist selbstverständlich; fraglich dagegen, ob Teil- oder Gesamtmobilisationen ebenfalls verbotlich sind. In den Bryan-Verträgen fand sich ursprünglich die Klausel, dass während des Wartejahrs die militärischen und maritimen Rüstungen nicht vermehrt werden dürften, sofern nicht besondere Rücksichten auf einen dritten Staat eine Abweichung von der Beschränkung rechtfertigten, in welchem Falle diese auch für die Gegenpartei entfielen. Diese Klausel ist nur in einen der Verträge aufgenommen worden, und zwar nur in den noch nicht ratifizierten Vertrag mit Honduras. Heikel ist auch die Umschreibung der sonstigen Einschränkungen, denen sich die Streitparteien unterziehen müssen, bzw. der vorsorglichen Massnahmen, welche die Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz soll anordnen dürfen. Wenn dem Rate der Vermittlungsbehörde keine verbindliche Kraft zukommen soll, wird es kaum möglich sein, dieser Instanz die Befugnis zu bindenden Zwischenverfügungen zu geben. Andererseits kann der Zweck der Vermittlung durch den Mangel solcher Kompetenz vereitelt werden.

c. Die dritte und wichtigste Form der Bindung besteht in der *verpflichtenden Kraft des Vermittlungsvorschlages*. Diese Konsequenz scheint von niemandem gezogen werden zu wollen; sie ist auch unannehmbar, da sie mangels genügender Rechtsnormen die Staaten völlig dem – vielleicht nicht immer uninteressierten – Ermessen des Vermittlers auslieferte. Die Bryan-Verträge bestimmen demnach ausdrücklich, dass nach Erstattung des Berichtes durch die Kommission jede Partei die volle Freiheit des Handelns zurückgewinne.

Andererseits ist diese Lösung auch nicht befriedigend. Es ist unter Umständen dem Frieden wenig gedient, wenn ein Staat, vielleicht mit dem stillen Vorsatz, auf jeden Fall Krieg zu führen, sich dem

Vermittlungsverfahren unterzieht, um sich durch die Erfüllung dieser Formalität die Neutralität der übrigen Staaten zu sichern. Zeitgewinn mag in sehr vielen Fällen den Frieden sichern, aber nicht in allen.

Es läge deshalb nahe, noch einen Schritt weiterzugehen, und den Streitparteien zu verbieten, zum Kriege Zuflucht zu nehmen, nachdem in der Streitsache ein Vermittlungsvorschlag erfolgt ist. Das bedeutet in seinen Konsequenzen nichts anderes als ein Verbot des Krieges, es sei denn ein Krieg zur Erzwingung von Rechtsansprüchen, welche durch ein Schiedsgericht anerkannt sind, sowie zur Erzwingung der Einhaltung des Friedens. Auf dies laufen denn auch die radikalen Vorschläge hinaus.

d. Eine unter Umständen wichtige Verpflichtung betrifft die *Veröffentlichung* der Ergebnisse der Untersuchung bzw. des Vermittlungsvorschlages. Dazu könnte die weitere Verpflichtung treten, dass während der Dauer der Untersuchung in der Presse keine Nachrichten über den Streitfall erscheinen dürften.

3. Die Organisation der mit der Friedenssicherung betrauten Instanzen hat sich nach der besonderen Natur dieser Friedensmittel zu richten.

a. Für die Schiedsgerichte muss Unparteilichkeit und Sachkenntnis der Richter unter allen Umständen ausschlaggebend sein; dasselbe gilt für Untersuchungen, die reine Tatfragen abzuklären haben. Die *Vermittlung* aber kann *so verschiedenen Zwecken dienstbar* sein, dass die *Organisation des Vermittleramtes* je nach dem Zweck verschieden gestaltet werden muss. Betrachtet man die Vermittlung als eine Angelegenheit der in einem Streite befindlichen Staaten, so kommt es darauf an, dass die Vermittler das Vertrauen der Parteien geniessen. Ist dies der Fall, so ist es wahrscheinlich, dass letztere dem Vorschlage dieser mehr oder weniger Folge geben. Wenn dagegen das ausschlaggebende Interesse die Erhaltung des Friedens ist – wegen der Gefährlichkeit des Krieges für alle Staaten –, so muss hinter dem Vermittlungsvorschlag eine möglichst grosse politische Macht stehen. Die politische Autorität muss so stark sein, dass die Parteien es nicht riskieren dürfen, es auf eine Machtprobe ankommen zu lassen. Diese Macht wird aber nur hinter einem Vorschlag stehen, in dem die politisch ausschlaggebenden Staaten sich haben geltend machen können. Die sachliche Zweckmässigkeit und eine relative, durch das Zusammenwirken verschieden interessierter Staaten gewährleistete Unparteilichkeit sind allerdings notwendige Voraussetzungen dafür, dass die Parteien ohne Hintergedanken auf die Vermittlung eingehen und dass dem Vorschlag eine genügende Zahl von Staaten Nachdruck zu verleihen bereit sein werden. Eine derartige Vermittlung enthält aber meist ein stark politisches Element, d. h. sie erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Realisierbarkeit des Vorschlages.

b. Die Haager Konventionen wie die Bryan-Verträge kennen nur Vermittlungen und Untersuchungen für Verhältnisse *zwischen bestimmten Streitparteien*, und zwar die Haager Abkommen nur solche von Fall zu Fall. Die Kommissionen der Bryan-Verträge dagegen sind für eine bestimmte, längere Dauer bestellt, während welcher Zeit sie alle an sie gelangenden Anstände behandeln.

Nun haben aber gerade die Balkankonflikte und ganz besonders die Krisis vom Juli 1914 gezeigt, dass an einem gefährlichen Streitfalle gleichzeitig viele Staaten interessiert sein können, und dass das parallele diplomatische Verhandeln in 5 oder 6 Staaten nicht nur unzweckmässig, sondern geradezu gefährlich sein kann. Aber auch dann, wenn ein Streit äusserlich nur zwei Staaten angeht, kann er mittelbar doch andere Mächte so nahe berühren, dass diese sich mit ihm glauben befassen zu müssen. Wenn die Erhaltung des Friedens im allgemeinen Interesse angestrebt wird, so liegt es nahe, allen Staaten – oder wenigstens allen wichtigen – in einem solchen Konfliktsfalle Gelegenheit zur Herbeiführung eines friedlichen Ausgleiches zu geben.

Aus diesen Überlegungen sehen denn auch die neueren Vorschläge zur Friedenssicherung nicht je zwei Staaten dienende Kommissionen, sondern eine *allgemeine Untersuchungs- und Vermittlungsinstanz* vor, welche in jedem Falle zuständig ist. In diesem Falle ist es unerheblich, ob nur zwei oder mehrere Staaten in einen Konflikt verwickelt sind.

Die *Bildung der für nur zwei Staaten zuständigen Kommissionen* ist verhältnismässig einfach. Da sie gleichmässig das Vertrauen beider Parteien geniessen sollen, ist es gegeben, dass man sie nach den Normen für Schiedsgerichte (Haager Konvention von 1907, Art. 44) bestellt.

Viel komplizierter wird die Zusammensetzung, wenn die *Kommission für eine Staatengesamtheit* zu fungieren hat und es dabei hauptsächlich auf die Schaffung einer politisch wirksamen Vermittlung

ankommt, d. h. auf eine Organisation zur Erzwingung des Friedens. In diesem Falle wird die Frage der Bevorzugung der Grossmächte, bzw. die Abstufung des Einflusses der Staaten besonders aktuell werden. Ebenso ist es notwendig, dass die in der Kommission sitzenden Mitglieder das Vertrauen der Regierungen besitzen, welche sie ernannt haben; sie werden deshalb, im Gegensatz zu Schiedsrichtern, jederzeit abberufen werden können. Nur dann steht hinter ihnen der Einfluss ihres Landes. Ihre rein persönliche Kompetenz vermag diesen weder zusichern noch zu ersetzen. Eine solche Vermittlungskommission bekäme vielleicht eine gewisse Verwandtschaft mit einer «réunion des ambassadeurs»; sie müsste aber jedenfalls auf breiterer Grundlage ruhen und jedenfalls auch die am Streite beteiligten Staaten als Gleichberechtigte, nicht etwa als Objekte eines Verfahrens wie auf den Kongressen der Pentarchie (1815 bis 1822) zulassen. Die Vermittlungsinstanz darf aber keinesfalls zu umfangreich sein, nicht etwa einen Kongress darstellen. Um sie arbeitsfähig zu machen, muss eine Auswahl unter den Staaten erfolgen. Dabei scheint jedenfalls beachtenswert der Vorschlag betreffend die «League to enforce Peace», das Mitspracherecht in Beziehung zu den Verpflichtungen zu setzen, welche ein Staat hinsichtlich der Erzwingung der Friedenssicherung übernimmt. Diese Verpflichtungen könnten z. B. für verschiedene Erdteile ungleich sein, so dass der Vermittlungsrat, je nach dem das Streitobjekt diesen oder jenen Erdteil betrifft, verschieden zusammengesetzt wäre.

Stellt man sich für die Organisation der Vermittlungsinstitution auf den Boden, dass es darauf ankomme, Berichte und Vorschläge zu erhalten, welche ihre Autorität und die Aussicht auf Anerkennung auf das Vertrauen gründen, welches die Parteien und dritte Staaten in die Unbefangenheit und Sachkunde der damit betrauten Personen setzen, so werden im wesentlichen die organisatorischen Grundsätze anwendbar sein, welche für Schiedsgerichte (unten V) gelten. Das gilt jedenfalls für solche Untersuchungskommissionen und Vermittlungen, welche einer ad hoc von den Parteien getroffenen Vereinbarung ihre Entstehung verdanken.

Sofern für die Bildung der Vermittlungsinstanz hauptsächlich politische Erwägungen ausschlaggebend sind, so könnte die *Bildung besonderer Untersuchungskommissionen*, denen die objektive, unparteiische Tatsachenfeststellung obläge, wohl in Frage kommen. Die Tätigkeit dieser wäre nicht eine von der Vermittlung unabhängige, sondern stellte eine Hilfsfunktion dar. Auf Grund des Untersuchungsergebnisses würde die Vermittlungsinstanz ihre Konklusionen bilden.

Unabhängig davon, ob bei der Bildung mehr der politische Gesichtspunkt oder mehr derjenige der Unparteilichkeit massgebend sein soll, ist es für die praktische Brauchbarkeit der Institution von entscheidender Bedeutung, dass die Vermittlungsinstanz eine gewisse *Permanenz* besitze und nicht, wie bis jetzt Schiedsgerichte, Untersuchungskommissionen und Vermittlungen, in jedem Falle erst organisiert werden muss. Die Kommissionen der Bryan-Verträge sind für eine bestimmte Dauer besetzt; sie können sich ohne weiteres vereinigen. Handelt es sich um eine für einen grösseren Kreis von Staaten zuständige Instanz, so kann diese eine tatsächliche Permanenz haben, wenigstens ein Kern dieser, eine Präsidialkommission. Diese letztere würde zweckmässigerweise auf einer tunlichst neutralen Basis gebildet, wenn im übrigen das politische Moment für die Bildung der Instanz als solcher massgebend wäre.

V. Die Schiedsgerichte

Während auf dem Gebiete des Vermittlungssystems seit der II. Haager Konferenz eine bedeutende Entwicklung der Auffassungen erfolgt ist, steht man im Schiedswesen immer noch vor den gleichen Problemen, welche 1899 und 1907 erörtert worden sind. Die Hauptfragen sind: In welchem Umfange ist ein Zwang zur Einlassung auf das gerichtliche Verfahren zu begründen und wie wird im Einzelfalle die Rechtsfrage formuliert? Wie ist das Gericht zu organisieren: als von Fall zu Fall zu bildendes Schiedsgericht oder als ständiges Tribunal in möglichster Annäherung an die Grundsätze, welche die moderne staatliche Justizorganisation beherrschen? Alle Fragen des Verfahrens scheiden als verhältnismässig nebensächlich vorderhand aus. Dagegen mag schon im Stadium der grundsätzlichen Erörterung die Frage der Schaffung internationaler Instanzen für private Klagen erwogen werden.

1. Es gehört zum Wesen des Schiedsspruches, dass ihm die Parteien Folge geben müssen (Haager Konvention von 1907, Art. 37). Wenn sie sich einmal auf das Schiedsverfahren eingelassen haben, so sind sie endgültig gebunden, ungleich dem Falle der Vermittlung, selbst dann, wenn die Pflicht besteht, einen Vermittlungsvorschlag abzuwarten.

2. Die Zurückhaltung der Staaten hinsichtlich der Eingehung der *Verpflichtung, Streitigkeiten schiedsgerichtlich beurteilen zu lassen (Einlassungspflicht)*, ist deshalb begreiflich; um so mehr als weitgehende Unsicherheit über die Rechtsnormen besteht, nach denen ein Streitfall zu entscheiden ist.

a. Dass nur Rechtsstreitigkeiten schiedsgerichtlich beurteilt werden können ist selbstverständlich; aber gerade die Abgrenzung des Begriffes der *Rechtsstreitigkeit*, dessen, was «*justiciable*», «*arbitrable*» ist, bietet grosse Schwierigkeit. Um diesen Schwierigkeiten zu entgehen, enthalten die meisten Schiedsverträge die sogenannte Ehren- und Interessenklausel, wonach ein Staat die für Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich bestehende Einlassungspflicht peremptorisch im Einzelfall ablehnen kann dadurch, dass er geltend macht, dass der Streitfall seine Ehre und vitalen Interessen (Unabhängigkeit) berühre. Streng interpretiert wäre die Klausel kein Hindernis für eine bedeutende Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit; bei dem dermaligen Stande der Moral in der Staatenpolitik bedeutet sie, dass diese Schiedsabkommen bloss Postulate, ohne wirklich bindende Kraft, aufstellen.

Es ist jedoch die Tendenz unverkennbar, der Schiedsgerichtsbarkeit eine sichere, aber scharf abgegrenzte Geltung zu verschaffen. Daher die enumerative Bestimmung gewisser Arten von Rechtsverhältnissen, namentlich Staatsverträgen, hinsichtlich welcher auf die Ehren- und Interessenklausel verzichtet wird, oder der allgemeine Verzicht auf die Klausel unter Vorbehalt besonders wichtiger Materien. In einem und im andern Falle oder auch da, wo die Verpflichtung generell unter die Ehrenklausel gestellt ist, kann die Vorfrage, ob in concreto die Einlassungspflicht besteht, einem besonderen Verfahren vorbehalten werden, wenn nicht das Gericht selber über seine eigene Kompetenz entscheidet.

b. Wenn ein ernstlicher Versuch zur Begründung einer festeren *Friedensordnung* gemacht wird, so wird auch das Schiedswesen oder, allgemeiner gesprochen, das richterliche Element in der internationalen Rechtsordnung eine Verstärkung erfahren müssen. Wenn auch nicht in gleichem Masse wie bei der Vermittlung politischer Konflikte, so besteht doch auch bei der richterlichen Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten die Wünschbarkeit einer Kollektivorganisation, da sich die Streitigkeiten häufig nicht in Rechtsverhältnisse zwischen nur je zwei Parteien zerlegen lassen. Ein «*Weltschiedsvertrag*» könnte alle Streitverhältnisse ohne Rücksicht auf die Zahl der beteiligten Staaten erfassen.

Solange neben den Schiedsverträgen keine Abmachungen für eine wirksame *Vermittlung* in den übrigen Streitigkeiten bestehen, bietet die Abgrenzung der Schiedsgerichte stets folgendes Dilemma: entweder wird im Interesse einer scharfen Umschreibung der «*arbitrabeln*» Fälle der Wirkungskreis des Schiedsgerichtes zu sehr eingeschränkt oder, wenn der Kreis weitgezogen wird, entsteht das Bedürfnis nach Vorbehalten, welche das Ganze illusorisch machen können. Sobald aber alles das, was von der Schiedsgerichtsbarkeit nicht erfasst wird, unter das Untersuchungs- und Vermittlungsverfahren fällt, wird man ohne Bedenken die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit auf Fälle einschränken können, die zweifellos wesentlich Rechtsstreitigkeiten sind und die Existenz des Staates nicht tangieren können. Oder aber es wird der Kreis der «*arbitrabeln*» Fälle sehr weit gezogen, der Entscheid über die Zulässigkeit der Ehren- und Interessenklausel aber im Einzelfall der Vermittlungsinstanz vorbehalten. Im einen und im andern Fall ergänzt das anpassungsfähige, auf die Würdigung politischer und psychologischer Tatsachen besser abgestimmte Vermittlungsverfahren den starreren Rechtsweg.

c. Als *Rechtsstreitigkeiten*, die der *obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit* unterworfen werden könnten, dürften folgende in Betracht kommen:

α. Auslegung und Anwendung von Staatsverträgen. Hier ist durch die von den Parteien selber vereinbarte Rechtsnorm die Grundlage für die Entscheidung gegeben.

β. Gebietsfragen auf der Grundlage des Status quo (Grenzfragen, Gebiete mit effektiv bestrittener oder latenter Gebietshoheit).

γ. Verantwortlichkeit für rechtswidrige Handlungen, ausser Vertragsverletzungen.

δ. Höhe des Schadenersatzes in Fällen, in denen die Ersatzpflicht anerkannt ist.

ε. Staatsangehörigkeit.

ζ. Exterritorialität von Personen und Sachen.

Eine generelle, alle Rechtsstreitigkeiten umfassende Bestimmung kann als subsidiäre oder einzige Regel in Betracht kommen, wenn jede Partei die Möglichkeit hat, die Pflicht zur Annahme des Schiedsgerichtes im Einzelfalle abzulehnen. Diese Ablehnung sollte aber, wenn möglich, nicht mehr,

wie es jetzt in der Regel ist, in das Ermessen der belangten Partei gelegt sein, sondern eine unbefangene Instanz sollte darüber entscheiden. Die starrste Formel – sie hat in einzelnen Schiedsverträgen Aufnahme gefunden – gibt den *Vorentscheid*, ob ein Fall «arbitrabel» ist, dem Gerichte selbst. Nun liegt aber in der Übertragung eines unter Umständen so eminent politischen Entscheides an ein Gericht die Versuchung für dieses, aus der Rolle des Richters wieder, wie das früher nicht selten der Fall war, in diejenige des Vermittlers zu verfallen, oder aber es besteht die Gefahr, dass das rein juristische Element zum Schaden der Annehmbarkeit des Urteils und zum Nachteil des Schiedsgerichtsgedankens überwiegt. Im Gegensatz dazu ist die politisch anpassungsfähigste Lösung die, welche den Streit darüber, ob ein Fall «arbitrabel» sei, zum Gegenstand einer blossen Vermittlung macht. Der belangte Staat bleibt frei; aber er kann sich dem Schiedsverfahren praktisch kaum entziehen, wenn die Vermittlung die Annahme des Schiedsgerichtes empfiehlt. Der Vermittler ist bei seinem Rate nicht an Rechtsnormen gebunden.

Auf der mittleren Linie zwischen diesen beiden Lösungen bewegt sich der Vorschlag zu einer «League to enforce Peace». Danach würde die Entscheidung einem besondern Konfliktshof anheimgestellt, der zur Hälfte vom ständigen Schiedsgericht, zur Hälfte vom ständigen Vermittlungsrat gewählt würde und ein weiteres Mitglied als Vorsitzenden selber beriefe. Bei dieser Zusammensetzung wäre eine Gewähr geboten, dass sowohl die vorwiegend rechtlichen Auslegungs- als die vorwiegend politischen Ermessensfragen richtig gewürdigt werden. Je nachdem für die Abgrenzung der «arbitrabeln» Fälle gewählten System (Enumeration oder Ehrenklausel) werden wesentlich Fragen der einen oder der andern Art zu entscheiden sein.

Die Schwierigkeiten, auf welche bis jetzt die Versuche gestossen sind, eine grössere Zahl von Staaten auf streng bindenden Schiedsverpflichtungen festzulegen, hat die schweizerische Delegation auf der II. Haager Konferenz dazu geführt, ein System vorzuschlagen, welches den einzelnen Staaten ein gewisses *Wahlrecht in bezug auf die dem Obligatorium* unterstellten Rechtsverhältnisse gewährt. In der Tat, je grösser der Kreis der an einem Schiedsvertrag beteiligten Staaten ist, um so weniger wird eine Regierung geneigt sein, bedingungslose Pflichten zu übernehmen. Die Wahl könnte sich auf Materien und Kontrahenten beziehen.

3. Nächst der Zuständigkeitsfrage ist die Frage der *Organisation der internationalen Gerichte* am wichtigsten.

a. Soweit diese auf *Vereinbarungen unter je zwei Staaten* beruhen – seien es für einzelne Streitfälle gebildete oder sogenannte institutionelle Schiedsgerichte – sind die von den Haager Konventionen angenommenen Grundsätze für die Bestellung der Richter als die gegebenen zu betrachten. Die meisten Schiedsgerichtsverträge haben sie ohne wesentliche Änderung übernommen. Wenn das *Richterkollegium in jedem einzelnen Falle durch die Parteien neu gebildet* wird, so hat dies den allerdings nicht unbestrittenen Vorzug, dass jede Partei mindestens der Hälfte der Richter volles Vertrauen entgegenbringt und dass das Kollegium im Hinblick auf den von ihm zu beurteilenden Fall ausgewählt wird. Ein wesentlicher Nachteil aber ist die Verzögerung der Streiterledigung, die sich daraus ergibt und die einer illoyalen Partei Gelegenheit bietet, sich ihrer Verpflichtungen vielleicht zu entziehen. Von vielen wird aber besonders beanstandet, dass ein solches ad hoc und dabei von den Parteien berufenes und zudem teilweise aus Angehörigen der Streitteile bestehendes Gericht nicht die Unbefangenheit besitze, die für die Ausübung der Justiz notwendig sei. Im weitern kann durch solche für Einzelfälle gebildete und in ihrer Zusammensetzung völlig wechselnde Gerichte eine einheitliche, zusammenhängende Rechtsprechung nicht geschaffen werden. Eine wesentliche Förderung des Völkerrechtes sei auf diesem Wege nicht möglich, und doch bedürfe dieses auf zum Teil schwankenden Gewohnheiten beruhende, nicht kodifizierte Recht mehr als ein anderes der Weiterbildung und Befestigung durch Richterrecht (*Judge made Law*).

b. Vor allem in den Vereinigten Staaten besteht eine sehr starke Strömung zugunsten eines den *nationalen obersten Gerichten nachgebildeten internationalen Gerichtes*. Die Bestrebungen der Union auf der II. Haager Konferenz scheiterten nicht etwa an dem Widerstand der Grossmächte, sondern vor allem an demjenigen der Nicht-Grossmächte, welche bei der Besetzung des Gerichts in ihrem Anspruch auf Gleichheit verletzt werden sollten. So wurde das Projekt als Torso, d.h. unter Weglassung der die Zusammensetzung des Richterkollegiums betreffenden Bestimmungen, in der

Form eines «vœu» der Schlussakte einverleibt. Auch hiergegen machte die Schweiz bei der Unterzeichnung einen Vorbehalt, da der Bundesrat grundsätzliche Bedenken gegen nicht frei gebildete internationale Gerichte hatte (Botschaft vom 28. Dezember 1908, Bundesbl. 1909, Bd. I, S. 21).

Da die Zahl der Streitigkeiten unter Staaten, die richterlich ausgetragen werden müssen, voraussichtlich nie sehr gross sein wird, besteht wohl kaum ein wirkliches *Bedürfnis* nach einem ständigen Gericht. Auch wenn ein solcher Gerichtshof permanent ist, wird er vermutlich doch nur selten in Tätigkeit sein. Zwar behaupten die Anhänger des ständigen Gerichtes, dass, sobald einmal ein internationaler Gerichtshof bestehe, der jederzeit zugänglich sei und durch das Ansehen seiner Richter das Vertrauen der Staaten genieße, diese ihm eine grosse Zahl von Streitigkeiten zur Beurteilung zu weisen werden, die jetzt latent seien oder Gegenstand fruchtloser diplomatischer Verhandlungen bilden. Das mag sein, ist aber völlig ungewiss. Es scheint auch gar nicht wünschbar, dass die Regierungen allzuviel miteinander prozessieren. Wollen beide Parteien einen Streit unparteiischen Richtern übertragen, so können sie dies jetzt auch ohne Schwierigkeit erreichen. Erzwingt aber die eine Partei gegen die andere den Richterspruch, so wird die Stimmung der andern nicht besser, auch wenn ein ständiges Gericht das Urteil fällt.

Die Bedeutung eines wirklich ständigen Gerichtes liegt darin, dass es in kürzerer Zeit als ein erst zu bildendes in Funktion treten kann, dass es eine einheitliche Rechtsprechung schaffen kann und namentlich, dass es politisch unabhängiger, dem Einzelfall gegenüber selbständiger dasteht. Das gefühlsmässige Moment, die Betonung der Unabhängigkeit der Justiz auch gegenüber souveränen Staaten, ist das für diese Bewegung Entscheidende, und es kann nicht wohl bestritten werden, dass in den Aufbau einer Staatenorganisation zur Friedenssicherung ein solches Gericht wohl passen würde.

Die von den Parteien *in jedem Falle zu bildenden Gerichte* wären dadurch nicht ausgeschlossen, wiewohl die Befürchtung des Bundesrates (Botschaft l. c. S. 21) nicht unbegründet ist, dass sie durch ein ständiges Gericht nach und nach verdrängt würden; immerhin nur, wenn dieses Gericht ein grosses Ansehen genießt, und das ist nur bei einem unparteiischen Gericht vorhanden. Ein Ausgleich zwischen den beiden Standpunkten liesse sich vielleicht in der Weise finden, dass die Staaten sich die Bildung von Richterkollegien ad hoc vorbehalten können und dass das ständige Gericht erst dann zuständig wird, wenn diejenige Partei, welche den Vorbehalt zugunsten eines Gerichtes für den Einzelfall gemacht hat, in der Bestellung ihrer Richter säumig ist.

c. Wenn ein ständiges Gericht, das für eine Mehrheit von Staaten zuständig sein soll, zu bilden ist, so entsteht sofort die Frage: ist das Gericht arbeitsfähig, wenn *alle Staaten* des Verbandes darin *vertreten* sind? Sind alle Verbandsstaaten in der Lage, geeignete Richter zu stellen? Wenn nein, wie ist die Bestellung eines Richterkollegiums möglich, das arbeitsfähig und unbedingt vertrauenswürdig ist?

Hier muss vor allem festgelegt werden, dass in einem Gericht, dem in vollem Mass die Eigenschaft einer unparteiischen, nur auf das Recht gegründeten Instanz gewahrt sein soll, *kein Platz für grosse und kleine Staaten* ist, sondern nur für *Persönlichkeiten*, die als Menschen und Rechtskundige Achtung und Vertrauen geniessen. Gleichwohl findet sich in verschiedenen Projekten die Bevorzugung der Grossmächte bei der Organisation des ständigen Gerichtshofes. Beim Prisenhof war dies theoretisch zwar auch sehr zu beanstanden, konnte aber aus Gründen der Opportunität wohl in Kauf genommen werden, da der Prisenhof praktisch eine Beschränkung der Grossmächte bedeutet und den andern Staaten lediglich Vorteile gebracht haben würde. Bei einem Gerichtshof für allgemeine Rechtsprechung ist eine differentielle Behandlung ohne irgendwelche Berechtigung. Allerdings ist auch die mechanische Anwendung des Gleichheitsprinzips unzweckmässig, da auf diesem Wege das Richterkollegium zu gross wird und nicht jeder Staat über eine geeignete Persönlichkeit verfügt, die das Richteramt annehmen würde bzw. die wirklich geeignete entsenden wird.

Es wird sich darum handeln, gegebenenfalls auf die verschiedenen schon 1907 gemachten *Vorschläge* zurückzukommen, nach welchen ein passendes Richterkollegium gebildet werden könnte. Wird das Hauptgewicht auf die Permanenz und Einheitlichkeit des Kollegiums gelegt, so erscheint es am richtigsten in folgender Weise vorzugehen: jeder Staat macht Vorschläge wie für die Schiedsrichterliste des sogenannten Ständigen Schiedshofes im Haag. Aus diesen Vorschlägen wählen die Staaten die erforderlichen Richter und Ersatzmänner, wobei diejenigen, welche die meisten Stimmen

auf sich vereinigen, gewählt sind. Dieses System kann variiert werden, um verschiedenen Rücksichten Rechnung zu tragen; es kann eine Mindestzahl von Stimmen zur Wahl erforderlich sein; es kann gewissen Rechtsgebieten oder Kontinenten eine bestimmte Vertretung gesichert werden – letzteres ist allerdings ein anfechtbares Prinzip.

Wenn weniger auf eine gleichbleibende Besetzung des Gerichtes gesehen wird als auf eine solche Zusammensetzung, welche den Parteien möglichst wenig Misstrauen einflösst, so könnten die Parteien, ähnlich wie bei der Bildung von Geschworenenlisten, so viele Richter rekusieren als ausscheiden müssen, um das Gericht auf seine normale Besetzung zu bringen. Bei dieser Ordnung könnte jeder Staat einen Richter für das Gericht bezeichnen, und es hinge lediglich von der Allgemeinheit des Vertrauens, das dieser Richter genösse, ab, ob er effektiv zum Richteramt berufen wird. Es ist eine Frage für sich, ob die Parteien nie oder immer durch ihre Richter vertreten sein dürfen.

d. Wenn ein ständiges Gericht, gleichviel ob mit permanenten oder wechselnden Richtern, geschaffen wird, muss es eine ständige *Geschäftsleitung* haben. Für diese würde das Rekusationssystem vielleicht nicht die leistungsfähigste, aber doch die am wenigsten anfechtbare Besetzung liefern. Jeder Staat würde ein, vielleicht beschränktes, Rekusationsrecht ausüben; unter den verbleibenden Kandidaten fände eine Wahl nach relativer Mehrheit statt.

4. Im Schiedsrecht spielt eine bedeutende Rolle das *sogenannte Compromis*, d. h. die Verabredung, die zu treffen ist, um ein durch Vertrag zum voraus geschaffenes, sogenanntes institutionelles Schiedsgericht in einem Einzelfall in Wirksamkeit treten zu lassen (Haager Konvention von 1907, Art. 52). Dieses Compromis ist, da es unter Umständen viele und heikle Punkte (z. B. die dem Gericht vorzulegende Rechtsfrage) zu regeln hat, eine Ursache erheblicher Verzögerung, selbst eine Gelegenheit für die belangte Partei, sich dem Verfahren zu entziehen. Eine unannehmbare Forderung ist es, dass das Compromis, das nur ein Vollzugsakt auf Grund des bestehenden Schiedsvertrages ist, selber wie ein neuer Staatsvertrag behandelt und den Parlamenten zur Genehmigung vorgelegt werden soll (z. B. Vertrag der Schweiz mit den Vereinigten Staaten).

Aufgabe eines allgemeinen Schiedsvertrages müsste sein, die dem Compromis vorbehaltenen Punkte nach Möglichkeit zu beschränken oder dieses ganz zu beseitigen. Wenn ein ständiges Gericht gebildet wird, ist das Compromis auch gar nicht nötig in Fällen, wo für die belangte Partei der Einlassungszwang besteht. Die Rechtsfrage ist von der klagenden Partei zunächst zu formulieren; im weitern ist es Sache des Gerichtes, zu bestimmen, worüber es zu urteilen hat. Die Besetzung des Richterkollegiums und die Verfahrensangelegenheiten sind im allgemeinen Verträge niederzulegen oder von der Prozessleitung zu ordnen. Wenn ein Compromis als allgemeine Regel, etwa zur Schonung der Empfindlichkeit der Staaten, nötig erscheint, muss Vorsorge getroffen werden, dass sein Zustandekommen und damit das weitere Verfahren nicht durch mangelnde Willenseinigung der Parteien vereitelt werden kann. Art. 53 der Haager Konvention von 1907 enthält eine Lösung dieser Frage; allerdings eine zu komplizierte. Besteht ein ständiger Vermittlungsrat, der mangels Einigung der Parteien sich zunächst mit jeder Streitigkeit zu befassen hätte, so wäre dieser die gegebene Instanz, um durch Formulierung des Compromis den Fall an das Gericht zu leiten.

5. Die Konvention von 1907 über den Prisenhof sieht vor, dass Private, die durch völkerrechtswidrige Akte eines Staates geschädigt sind, diesen vor dem internationalen Prisenhof – allerdings nur in Weiterziehung letztinstanzlicher nationaler Urteile – belangen können. Auch die sogenannte Porter-Konvention dient materiell dem gleichen Zweck, da hier das Schiedsverfahren unter Staaten vertragliche Forderungen Privater betrifft. Sodann hat das Deutsche Reich 1907 für die III. Konferenz einen Vorschlag betreffend Schaffung eines oder mehrerer internationaler Gerichtshöfe in Aussicht gestellt, welche als *Appellationsinstanz über den nationalen Gerichten* stünden für Fälle, wo Klagen sich auf Normen des internationalen Vertragsrechtes stützen (z. B. Konvention betreffend literarisches und künstlerisches Eigentum, Weltwechselrecht usw.).

Wenn die diplomatischen Anstände, welche aus der Wahrnehmung von Rechtsverletzungen, begangen in einem Staat zum Schaden von Bürgern oder Einwohnern eines andern Staates, auf den Weg eines ordentlichen internationalen Verfahrens geleitet werden könnten, so würde dies unter Umständen eine wesentliche Entlastung des diplomatischen Verkehrs von politisch meist unwichtigen, aber schwer lösbaren Konflikten zur Folge haben. Immerhin wird man bei der Abgrenzung der

Möglichkeiten solcher Weiterziehung vermeiden müssen, dass dadurch eine besondere und höhere Appellationsinstanz für Ausländer geschaffen werde. Da einzelne Staaten nicht zulassen, dass Forderungen gegen sie, auch nicht von Ausländern, auf dem ordentlichen Rechtswege eingeklagt werden können, so ist für diese Gerichtsbarkeit ebenfalls ein internationales Gericht in Vorschlag gebracht worden, das die von der Porter-Konvention vorgesehene Gerichtsbarkeit ersetzen könnte. So würde nach dem Vorschlag für eine «League to enforce Peace» aus dem ständigen internationalen Gerichte eine «Court of Claims» gebildet werden können. Wenn die internationale Gerichtsbarkeit von reinen Staatenkonflikten auf Konflikte von Bürgern mit Staaten ausgedehnt wird, wie dies nach Art. 113 der Bundesverfassung der Fall ist, so würde einem solchen internationalen Gericht eine wirklich ständige Tätigkeit und damit die Möglichkeit der Ausbildung einer eigentlichen Rechtsprechung möglich sein. Vom Standpunkte der Friedenssicherung aus kann jedoch diese ganze Art von Gerichtsbarkeit als eine Sache von sekundärer Bedeutung betrachtet werden.

VI. Weiterbildung des Völkerrechtes durch Staatenkonferenzen

1. In allen Vorschlägen über eine neue Staatenorganisation finden sich Bestimmungen über einen *Staatenkongress*, dem – gewissermassen als Legislative – die Fortbildung des Völkerrechtes zukäme, soweit dieses nicht auf partikulären Verträgen beruhen soll.

a. Dass man dabei über die bisherigen *Haager Konferenzen* in manchen Punkten hinausgehen muss, ist unbestreitbar, da die organisatorischen Mängel namentlich der II. Konferenz allgemein zugegeben worden sind. Über die Art und Weise, wie die III. Konferenz hätte vorbereitet und wie auf ihr hätte verfahren werden können, ist dem Politischen Departement bereits unterm 22. April 1914 ein ausführlicher Bericht erstattet worden. Durch die seither eingetretenen Ereignisse ist manches, was dort ausgeführt ist, überholt und gegenstandslos geworden. Im wesentlichen aber passen die in jenem Bericht gemachten Ausführungen auch auf Konferenzen innerhalb eines Staatenverbandes, der stärkere Friedensgarantien bietet, als sie jetzt bestehen.

b. Allerdings wäre es möglich, unter der Voraussetzung einer durchgreifenden Neugestaltung der internationalen Beziehungen den Staatenkonferenzen *gesetzgeberische Befugnisse*, nicht nur die Aufgabe der *Vertragsvorbereitung* zu geben. In dieser Richtung sind die verschiedenartigsten Vorschläge gemacht worden, doch erscheint hier eine skeptische Beurteilung der Aussichten besonders am Platze. Es ist wohl denkbar, dass unter dem Eindruck des Krieges die Staaten zu weitgehenden Einschränkungen ihrer Selbständigkeit zum Zweck der Vermeidung kriegerischer Konflikte bereit sind – und in den Schiedsverträgen ist ja bereits ein Anfang dazu gemacht. Dagegen ist es unwahrscheinlich, dass die Staaten einem allgemeinen Kongress Befugnisse einräumen würden, wie sie nicht einmal in eigentlichen Staatenbünden bestanden haben, d.h. einer irgendwie gebildeten Mehrheit das Recht verleihen, für alle direkt bindende Rechtssätze aufzustellen. Es wäre dies ein Extrem gegenüber dem jetzigen Zustand, wo jeder Staat nach Belieben einem Verträge beitreten kann oder nicht, selbst dann, wenn der von der Konferenz ausgearbeitete Entwurf seinen Wünschen gemäss abgefasst und von ihm unterzeichnet worden ist. Bei der schiedsgerichtlichen Erledigung konkreter Streitfälle handelt es sich immer um eine abgegrenzte, an das Bestehende anknüpfende Angelegenheit, nur um die Feststellung eines Rechtsverhältnisses, nicht um einen Eingriff in ein bestehendes Recht. Die Vermittlung berührt erst recht nicht die formelle Unabhängigkeit der Staaten. Dagegen würde das Gesetzgebungsrecht einer Staatenkonferenz, wenn es nicht vertraglich auf ganz bestimmte und relativ untergeordnete Gebiete beschränkt wäre, eine eigentliche Aufgabe der Souveränität der Staaten zur Folge haben.

Selbst wenn eine Möglichkeit für eine derartige Änderung der völkerrechtlichen Rechtsbildung bestünde, so müsste in diesem Punkte die Frage der Berücksichtigung der relativen Machtverhältnisse der Staaten ganz besondere Bedeutung erlangen. Weder werden sich die Grossmächte von den übrigen Staaten, noch diese von den ersteren majorisieren lassen wollen.

Die Notwendigkeit einer nicht auf Freiwilligkeit beruhenden Rechtssetzung erscheint auch nicht zu bestehen. Wenn man von Krieg und Neutralität absieht – zwei Erscheinungen, die gerade durch die Friedenssicherung ihre aktuelle Bedeutung verlieren sollen –, so ist eine *allgemeine vertragliche Kodifikation des Völkerrechtes* kaum ein dringendes *Bedürfnis*. Die Beziehungen der Staaten sind durch die von dem Prinzip der Unabhängigkeit der Staaten bestimmten Normen des gemeinen

Rechts und in sehr weitem Umfang durch Partikulär- und Kollektivverträge geregelt. Die weitere vertragsmässige Fixierung des gemeinen Rechts mag dem freien Willen der Staaten überlassen bleiben, wenn zweckmässige Einrichtungen für die Sicherung des Friedens gegeben sind. Die Anpassung des Rechts an die sich wandelnden Verhältnisse hat viel eher durch Vertragsschlüsse unter einer beschränkten Zahl von Staaten und durch politisch kluge Vermittlung bestimmter Gegensätze als durch eine allgemeine Gesetzgebung zu erfolgen. Mag eine umfassende Kodifikation des Rechts auch für die Austragung internationaler Streitigkeiten ihren Wert haben, so hat man doch den Eindruck, dass die Schaffung einer rechtsetzenden Instanz in der Völkergesellschaft hauptsächlich einer doktrinären Auffassung entspricht, die unter dem Einfluss der staatsrechtlichen Theorien von der Gewaltentrennung und der Geschlossenheit der Kodifikationen steht. Es erscheint auch unzweckmässig, die ohnehin schon schwierige Aufgabe der Organisation eines Völkerbundes noch mit dem fast unlösbaren Problem einer internationalen Legislative zu komplizieren und die Opposition der zur Ratifikation berufenen Parlamente zu wecken.

Für die Staatenkonferenzen wird deshalb wohl an dem Vertragsprinzip festgehalten werden müssen, d. h. die Beschlüsse der Konferenzen binden nur die ratifizierenden Staaten. Dagegen sollte – wie schon in dem Bericht von 1914 ausgeführt wurde – das sogenannte *Einstimmigkeitsprinzip* aufgegeben werden, wonach ein einziger Staat – natürlich in Wirklichkeit nur eine Grossmacht – die Aufnahme eines Mehrheitsbeschlusses in die Schlussakte der Konferenz soll vereiteln können. Die Mehrheit einer Konferenz soll Beschlüsse fassen können für die Staaten, die sich binden wollen. Ein Vorbild dafür bilden die sogenannten eidgenössischen Conclusa (eidg. Konkordate) im eidgenössischen Staatsrecht vor 1848. Solange keine Majorisierung möglich ist, wird auch der Grundsatz der gleichmässigen Vertretung aller Staaten sich für die Staatenkonferenz aufrechterhalten lassen.

Verpflichtende Mehrheitsbeschlüsse, allerdings wohl nur solche mit stark qualifizierter Mehrheit, könnten annehmbar sein für Ausführungsbestimmungen im Rahmen der von dem Völkerbund aufgestellten Satzungen, die selber nur durch Vertrag, d. h. durch Übereinstimmung aller Verbandsstaaten, geändert werden könnten. Ansätze zu einer Ausgestaltung finden sich im Recht der bestehenden internationalen Unionen.

c. Was die *Vorbereitung der Staatenkonferenzen* anbelangt, so könnte, wenn ein ständiger Untersuchungs- und Vermittlungsrat besteht, dieser als Ausschuss des Staatenverbandes diese Aufgabe übernehmen. Es sprechen aber auch in diesem Falle Gründe für eine Trennung dieser Funktionen. Wenn die Konferenzen des Völkerbundes als Fortsetzung der Haager Konferenzen oder als innerer Ring innerhalb dieser verwirklicht würden und damit voraussichtlich an den Haag gebunden bleiben, so würde auch die Frage des Sitzes der Untersuchungs- und Vermittlungsinstanz zugunsten der Niederlande präjudiziert, sofern dieses Organ des Völkerbundes auch den permanenten Ausschuss der Konferenzen bildete. Es liegt weder im Interesse der Schweiz noch der Friedensinstitutionen selber, dass letztere in einem einzigen Lande konzentriert würden. Es ist wohl denkbar, dass das richterliche Organ im Haag, der Vermittlungsrat in einem andern Staat – jedenfalls nicht in einer Grossmacht – seinen ständigen Sitz hätte, während die Konferenzen – einem 1907 vereitelten Wunsche der Vereinigten Staaten entsprechend – ambulant wären.

2. Die Ziele und *Aufgaben der rechtssetzenden Tätigkeit* der Staatenkonferenzen dürften – wie dies schon bei den Haager Konferenzen der Fall war – zunächst in dem Einzelausbau der Friedensorganisation liegen. Wenn der Friedensvertrag oder eine gleichzeitig mit ihm zu treffende Vereinbarung die Friedenssicherung schaffen würde, so könnte es sich vermutlich vorerst nur um eine Festlegung der Hauptpunkte handeln, immerhin so, dass die Institutionen sofort wirksam werden könnten. Die Ausgestaltung dieser Organisation jedoch würde vermutlich späteren Verhandlungen vorbehalten bleiben müssen.

Die zweitwichtigste – und dem äussern Umfange nach grösste – Aufgabe der Haager Konferenzen war die Kodifizierung des Kriegs und Neutralitätsrechtes. Es ist anzunehmen, dass für Verträge dieser Art in absehbarer Zeit wenig Interesse und Neigung vorhanden sein wird. Nur im Zusammenhang mit der Ordnung der Sanktionen (unten sub IX) mag eine Reform dieser Materie im Sinne der Differenzierung der Rechte und Pflichten der Neutralen und Kriegführenden je nach den Umständen, unter denen der Krieg begonnen wurde, in Betracht gezogen werden.

Ein Bedürfnis, andere Gebiete des Völkerrechts zu kodifizieren, hat sich bis jetzt nicht gezeigt, obwohl eine subsidiär geltende Regelung des Niederlassungs-, Staatsangehörigkeits- und Schiffsfahrtsrechtes, vielleicht auch eine solche des Verantwortlichkeitsrechtes, Vorteile bieten und der Vermittlungs- und Schiedsgerichtspraxis festere Grundlagen geben könnte. Das Normale aber wird bleiben, dass jeder Staat in seinem Gebiete völlig autonom bleibt und dass da, wo ein Bedürfnis nach Aufstellung eines Einheitsrechtes und von Kollisionsnormen besteht, vertragliche Abmachungen zwischen den hauptsächlich interessierten Staaten getroffen werden. Eine Notwendigkeit zur Aufstellung universell anerkannter Normen liegt nur da vor, wo die Staatsgewalten in unmittelbarem Konflikt kommen, ohne dass die eine einen unbestreitbaren Vorrang (z. B. wegen der Gebietshoheit) beanspruchen kann (Freiheit der Meere) oder da, wo die Beziehungen zwischen zwei Staaten abhängig sind von dem Verhalten eines Dritten (Neutralität, Binnenschiffahrt, Transit von Gütern aus Binnenstaaten, Transit exterritorialer Personen und Sachen u. a. m).

3. Es ist auch schon die Idee vertreten worden, dass die Staaten gewisse *völkerrechtliche Grundrechte* ähnlich den verfassungsmässigen Grundrechten statuieren sollten. Man verspricht sich davon eine ähnliche moralische Wirkung wie von den historischen Deklarationen von 1776 und 1789. Der Gedanke ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, aber es bestehen doch grosse Bedenken dagegen. Wenn in diesen Grundrechten die Unverletzlichkeit des territorialen Besitzstandes, die Autonomie jedes Staates innerhalb seines Gebietes, die freie Benutzung der hohen See und ähnliches ausgesprochen wird, so handelt es sich nur um Formulierung bereits anerkannter Sätze, um Selbstverständlichkeiten, die, weil keine Beschränkungen der Staaten darstellend, von diesen wohl auch kaum beanstandet würden. Solche Thesen könnten aber auch die Vermittlung von Interessengegensätzen erschweren, wenn das Recht auf absolute Autonomie noch besonders verbrieft würde. Würden diese Grundrechte dagegen im Sinne der Gemeinschaftsinteressen und einer gewissen internationalen Freizügigkeit abgefasst, so wäre starker Widerspruch zu gewärtigen oder man müsste zu vagen, nichtssagenden Gemeinplätzen Zuflucht nehmen.

VII. Politische Sicherungen

Drei Hauptforderungen, die nationale Politik betreffend, werden im Interesse der Friedenssicherung aufgestellt: sogenannte Demokratisierung der auswärtigen Politik, Schutz der Nationalitäten, Rüstungsbeschränkung.

1. Was die *Demokratisierung der auswärtigen Politik* anbelangt, so kann dieses Postulat für die Schweiz kaum eine praktische Bedeutung besitzen.

a. Die von der Bundesverfassung dem Parlament eingeräumten Befugnisse in bezug auf Abschluss von Staatsverträgen und Kontrolle der Regierungstätigkeit sind das Maximum dessen, was unter diesem Gesichtspunkt verlangt wird. Übrigens beruhen die verfassungspolitischen Forderungen auf einer starken, auf die Ideen der Französischen Revolution zurückreichenden Überschätzung des geschriebenen Rechtes. Es kann der Schweiz aber nur recht sein, wenn die von ihr vertretenen Grundsätze in andern Staaten ernstgemeinte Aufnahme finden.

Ein weiteres Postulat, das in diesen Zusammenhang gehört, ist die Unterstellung des Völkerbundsvertrages unter das Referendum, selbst in Staaten, wo diese Institution noch nicht besteht. Von dieser Vorschrift wird erwartet, dass sie den Anordnungen der Verbandsorgane die notwendige Autorität nach innen und aussen verleihe und den Völkern die Neuorientierung der internationalen Politik zum Bewusstsein bringe. Der Durchführung der an sich richtigen Idee werden aber wohl starke staatsrechtlich-politische Bedenken entgegenstehen. Immerhin müsste ein Vertrag über einen einigermaßen ausgebildeten Völkerbund einer Verfassungsreform gleich behandelt werden.

b. Im Zusammenhang der Demokratisierung der auswärtigen Politik steht die Forderung der *Publizität der diplomatischen Aktionen*. Eine absolute Durchführung dieser Forderung ist eine Absurdität, eine formelle Abgrenzung öffentlicher und nichtöffentlicher Tätigkeit ist unmöglich.

Nicht die Staatsform, die Verteilung der staatsrechtlichen Befugnisse und das Mass obligatorischer Publizität ist das Ausschlaggebende, sondern der Inhalt der Politik, die gemacht wird. Die Öff-

fentlichkeit und die demokratischen Formen der Aussenpolitik bieten nicht den mindesten Schutz für den Frieden, eher das Gegenteil, wenn die öffentliche Meinung durch die Presse in nationalistischem Sinne verhetzt ist. Und andererseits ist die bei jeder Geschäftsführung gebotene Verschwiegenheit keine Gefahr, wenn die Politik eine sachliche ist und von dem Geiste der Verträglichkeit beherrscht wird.

2. Viel wichtiger als die verfassungsrechtlichen Reformen, die immer nur die Oberfläche der Dinge erreichen, wäre die *Reform der Presse*, speziell auch des auswärtigen Nachrichtendienstes.

a. In der Publizistik ist, von den natürlichen wirtschaftlichen Gegensätzen abgesehen, die Dynamik der auswärtigen Politik zu erblicken, weil erst durch die Schaffung einer sogenannten öffentlichen Meinung die Sonderbestrebungen einzelner Interessenten und Koterien eine Macht erlangen, welche die Staatspolitik zu bestimmen vermag. Abgesehen aber von dem grundsätzlichen Widerstand, auf den namentlich nach Aufhebung der Zensur der Kriegszeit jede Beschränkung der Presse stossen wird, würden *internationale pressepolizeiliche Vorschriften*, wenn sie durch die Organe der einzelnen Staaten durchzuführen wären, gerade in kritischen Zeiten meistens illusorisch sein; an ein internationales Pressstrafrecht, das von internationalen Organen durchgesetzt würde, ist wohl kaum zu denken.

b. Am ehesten Aussicht auf Durchführbarkeit hätte ein *Anspruch auf Publizität* seitens der internationalen Untersuchungs- und Vermittlungsinstanzen. Wenn die Befunde und Gutachten dieser in der Presse aller Vertragsstaaten publiziert werden müssten, so könnte die einseitige Bearbeitung des Publikums wenigstens zum Teil paralytisch werden. Die Unterdrückung dieser Befunde würde schwierig sein.

Vor dem Kriege haben sich die in verschiedenen Staaten ins Leben gerufenen Vereinigungen für internationale Verständigung die Aufgabe gestellt, im Sinne objektiver und gerechter Darstellung internationaler Angelegenheiten tätig zu sein; diese oder eine andere freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiete des internationalen Nachrichtendienstes könnte später wieder aufgenommen werden. Die Schaffung einer diesen Tendenzen dienstbaren grossen Telegraphenagentur läge ebenfalls im Bereich solcher freier Betätigung.

3. Es ist unbestreitbar, dass die *Nationalitätenstreitigkeiten* eine der Hauptursachen für die Entstehung gefährlicher Spannungen und Ambitionen in der internationalen Politik gewesen sind. In dem Masse, in dem den verschiedenen in einem Staate vereinigten Nationalitäten freie Entwicklung gelassen wird, nehmen auch Anlässe und Vorwände für äussere Einmischungen ab. Das besonders von Italien vertretene Nationalitätenprinzip geht aus auf die Herbeiführung der Identität von Staat und Nation, letztere im Sinne der kulturellen und sprachlichen Einheit verstanden. Dieses für die Schweiz ruinöse Prinzip ist wegen der geographischen Mischung und Zertrennung der Nationalitäten undurchführbar. Die darauf gestützten Vindikationen sind zum Teil inkonsequent und müssten zu zahllosen territorialen Verschiebungen und damit zu neuen Kriegen Anlass geben.

a. Die bundesstaatliche, auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Sprachen beruhende Verfassung, wie sie in der Eidgenossenschaft besteht, ist diejenige staatsrechtliche Form, welche bei Intaklassung der Staatsgebilde den sprachlichen und ethnischen Minderheiten nicht nur die Erhaltung ihrer Eigenart, sondern ihnen auch eine selbständige Entfaltung des politischen Lebens sichert.

Gerade in denjenigen Gebieten Europas, wo die Nationalitätenkämpfe am heftigsten sind, in Österreich-Ungarn und auf dem Balkan, ist wegen der Vermischung der Nationalitäten eine Scheidung in territoriale Einheiten mit eigenem politischen Leben unmöglich. Hier bietet einen gewissen Ersatz die in Österreich teilweise verwirklichte *sogenannte nationale Autonomie*. Diese besteht darin, dass die Einwohner eines ethnisch und sprachlich gemischten Gebietes je nach ihrer Zuneigung zu dieser oder jener Gruppe sich in die betreffende Matrikel eintragen lassen und damit einem besondern Personalverband beitreten. Auf Grund dieser Matrikeln (z. B. deutsch oder tschechisch) werden nicht nur die parlamentarischen und andern Wahlkreise eines Gebietes organisiert, sondern auch die Schul- und Kirchenorganisationen. Die auf diese Matrikeln aufgebauten Verwaltungskörper haben eigene Behörden und eigenes Steuerrecht. Wo eine Trennung in solche nationale Verbände, wie z. B. in der Justiz und der allgemeinen Ortsverwaltung unmöglich ist, muss unter Wahrung

der Sprachgleichberechtigung für die Ämterbesetzung ein Paritäts- oder Proportionalsystem Platz greifen. Diese nationale Autonomie vermag, da höheres politisches Leben nur in eigentlich staatlichen, wenn auch nicht notwendigerweise souveränen Verbänden Ausdruck finden kann, nicht allen Ansprüchen zu genügen, aber sie stellt eine praktisch durchführbare, und zwar die einzige Lösung der Frage dar, wie zersplitterten oder wegen ihrer geringen Zahl zur Bildung von staatlichen Verbänden unfähigen Völkern und Völkerfragmenten ein Mass von Selbständigkeit gewährt werden kann, das für die Erhaltung eines kulturellen Eigendaseins genügt.

Wie der Konfessionenkrieg des XVII. Jahrhunderts mit einem Frieden geendet hat, der den Konfessionen Parität und eine – allerdings damals beschränkte – Toleranz gewährte, so sollte der gegenwärtige Nationalitätenkrieg ein ähnliches Toleranzprinzip für sprachliche und ethnische Gruppen zur Anerkennung bringen. Es wird allerdings schwer sein, in einem Friedensvertrag diese Verhältnisse zu regeln, da sie von Land zu Land wechseln. Aber möglich scheint es, im Friedensvertrag die Frage grundsätzlich zu ordnen und für die Regelung durch die nationale Gesetzgebung einen angemessenen Zeitraum zu fixieren.

b. Eine mit dem Nationalitätenproblem sachlich zusammenhängende Forderung ist der Ausschluss von Gebietsabtretungen ohne Zustimmung der betreffenden Bevölkerung (*Plebiszit*). Für eine auf den territorialen Status quo aufbauende Friedensordnung dürfte dieses mehr im Hinblick auf den Friedensvertrag selber aufgestellte Postulat kaum in Betracht kommen. Eine weitere Konsequenz dieses Gedankens, das *Recht auf Sezession* seitens einzelner Landesteile, ist mit dem modernen Staatsgedanken kaum vereinbar. Die Anerkennung eines solchen Sezessionsrechtes kann unter aussergewöhnlichen Umständen, wie sie die bolschewistische Revolution zeitigte, vorkommen, als normale staats- und völkerrechtliche Institution ist sie kaum denkbar.

4. Die *Rüstungsbeschränkung* ist von Staatsmännern beider Kriegsparteien teils als positive Forderung, teils als unvermeidliche Folge der wirtschaftlichen Erschöpfung der Staaten hingestellt worden. Wenn das letztere der Fall ist, so wird diese Folge doch für die verschiedenen Staaten in ungleichem Masse eintreten. Alsdann entsteht vielleicht das Bedürfnis, durch Festsetzung eines gewissen Verhältnisses der zulässigen Rüstungen die mehr geschwächten Staaten vor einer ruinösen Konkurrenz mit den weniger mitgenommenen zu schützen und so jenem aufreizenden Wettlauf der Rüstungen vorzubeugen, der ebenfalls eine Kriegsursache bildete.

Die politische Möglichkeit, nicht nur eine Rüstungsbeschränkung zu vereinbaren, sondern sie mit einer gewissen Aussicht auf Erfolg durchzuführen, ist doch wesentlich durch das Gefühl der Sicherheit und des gegenseitigen Vertrauens der Staaten in ihre friedliche Politik bestimmt. Es ist deshalb wohl richtiger, den Abbau der Kriegsvorbereitung nicht als Voraussetzung einer Friedenssicherung, sondern als Folgeerscheinung einer solchen Staatenorganisation, allenfalls als Parallelaktion zur Gründung eines Völkerbundes zu betrachten.

Eine für die Schweiz nicht direkt aktuelle Frage ist die Verstaatlichung der Rüstungsindustrie, eine Forderung, die auf die Annahme zurückgeht, dass diese Industrie ein Interesse, wenn auch nicht am Krieg selbst, so doch an einem Zustande kriegerischer Spannungen habe, welche den fortgesetzten Rüstungssteigerungen rufen.

VIII. Wirtschaftliche Sicherungen

1. Wirtschaftliche Sicherungen des Friedens (im Unterschied zu den wirtschaftlichen Sanktionen des Friedensbruches unten sub IX. 2, c) kommen unter einem dreifachen Gesichtspunkte in Betracht: a. Sicherung eines Mindestmasses von Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr unter den Völkern, um die *weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten*, in denen sich viele Staaten befinden, nicht zu unerträglichen Hemmungen der Entwicklung oder Erhaltung werden zu lassen. b. Da die Staaten die Zentren des politischen und wirtschaftlichen Lebens bleiben werden und deshalb nicht in einer weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung alle *Selbstgenügsamkeit* verlieren wollen, so muss im Widerspruch zu der unter 1 postulierten Handelsfreiheit den Staaten die Möglichkeit geboten sein, durch Zölle und Handelsbeschränkungen ihre eigene Volkswirtschaft zu schützen und zu entwickeln, und die Durchsetzung dieser mit fremden Personen und vom Ausland abhängigen Unternehmungen zu beschränken. c. Die zwei einander entgegengesetzten Forderungen der Handelsfreiheit und wirtschaft-

lichen Selbstgenügsamkeit werden von verschiedenen Staaten vertreten, die erstere vorwiegend durch Staaten von starker wirtschaftlicher Energie, aber verhältnismässig beschränkten eigenen Märkten und Rohstoffbezugsgebieten, die letztere durch wirtschaftlich weniger aktive oder durch saturierte Staaten. Ein Ausgleich kann teilweise dadurch gefunden werden, dass die Gefahren der Handelsfreiheit durch Beschränkungen der Konkurrenzmethoden, z. B. Verbot des Dumping, und durch Aufstellung von Minimalvorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes herabgemindert werden. Was die internationale Regelung des Arbeitsrechtes anbelangt, welche die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz im Zusammenhang mit der Neuordnung der internationalen Verhältnisse jüngst postuliert hat, so greift dieses Postulat bereits ein in die viel umfassendere Forderung nach einer wesentlichen Umgestaltung der Wirtschaftsordnung als der Voraussetzung dauernder friedlicher Zustände in der innern und äussern Politik.

2. Was zunächst die *Handelsfreiheit* anbelangt, so bedeutet diese: *a.* Freiheit des Absatzes; *b.* Freiheit der Beschaffung der Rohstoffe; *c.* freien internationalen Verkehr unter Ausschluss der Hemmung durch dritte Staaten.

a. An eine allgemeine Durchführung des *Freihandels*, von welcher Massnahme schon der ältere englische Liberalismus eine Befriedigung der Welt erwartete, ist nicht zu denken; dagegen ist als Annäherung daran ein für die Kontrahenten des Völkerbundes allgemeines Meistbegünstigungssystem, verbunden mit der Festlegung der «Offenen Tür» für gewisse wenig entwickelte Gebiete, wie China, Zentralafrika, vorgeschlagen worden. Es würde sich also darum handeln, das durch die Berliner Kongo-Konferenz von 1884/85 inaugurierte System zu verbessern und auszubauen und auf weitere Kolonialgebiete auszudehnen. Diese letztere Frage kann allerdings nur im unmittelbaren Zusammenhang mit dem eigentlichen Friedensvertrag erfolgen. Überhaupt werden die konkreten, territorialen Anordnungen des letztern wie in der Nationalitätenfrage so auch in den wirtschaftlichen Angelegenheiten geeignete Grundlagen für eine abstrakte, allgemeine Ordnung dieser Verhältnisse legen müssen, soll ein Resultat von Dauer erzielt werden.

b. Für den Frieden gefährlicher als die Einfuhrbeschränkungen waren schon vor dem Kriege die Tendenzen nach *Monopolisierung* wichtiger *Rohstoffe*, und an diesem Punkte setzt auch die Politik des Wirtschaftskrieges nach dem Frieden hauptsächlich ein. Durch die Rohstoff- und Lebensmittelrationierung kann mittelbar auch die Ausfuhrfähigkeit und die allgemeine Leistungsfähigkeit der Staaten wesentlich oder ausschlaggebend bestimmt werden. Dieses wirtschaftliche Mittel kann eine Gefahr für das Zustandekommen irgendeiner den Frieden sichernden Organisation bilden, es kann aber auch der Angelpunkt der ganzen Umgestaltung der internationalen Verhältnisse werden. Durch das Prinzip der Rohstoffmonopolisierung kann der Völkerbund unter Umständen erzwungen und zusammengehalten werden, beides, jedenfalls das letztere allerdings nur dann, wenn die vereinbarte Verteilung billigen Ansprüchen genügt und durch internationale Organe wirksam gewährleistet wird. Ein Staatenverband wird letzten Endes immer nur dadurch wirklich zusammengehalten, dass seine Glieder aus dem Zusammenschluss Vorteile und Sicherheiten erlangen, welche sie ausserhalb nicht in dem gleichen Masse finden. In einem wirtschaftspolitischen Zentralorgan wäre vielleicht der Kern zu einer engeren Ausgestaltung des Völkerbundes gegeben.

c. Ausser durch den Kampf um Absatzgebiete und Rohstoffquellen wurden die internationalen Beziehungen gefährdet durch den Umstand, dass der Verkehr eines Staates mit einem andern durch *dritte Staaten* erschwert wurde oder mindestens jederzeit hätte erschwert werden können und demgemäss einen prekären Charakter besass. Für die Binnenstaaten wie die Schweiz und Serbien ist diese Situation eine besonders ausgesprochene; aber auch für Staaten mit einer Meeresküste können sich ähnliche Verhältnisse herausbilden, wenn nicht genügend geeignete, d. h. stets offene und dem Umfang der Aus- und Einfuhr entsprechende Häfen vorhanden sind oder wenn die Häfen an Meeren liegen, deren Zugänge unter dem beherrschenden Einfluss fremder Mächte stehen. Solche Umstände waren bis in die jüngste Zeit für die russische Expansionspolitik wegleitend. Die Verkehrsbedrohung durch dritte Staaten wird im Kriege zu einer allgemeinen Angelegenheit, ganz besonders wegen des Seeverkehrs.

Es ist eine Grundidee des Völkerrechtes, dass kein Staat zum Verkehr mit einem andern gezwungen werden kann, bzw. dass er autonom oder durch Vertrag die Bedingungen solchen Verkehrs re-

gelt, dass andererseits er aber auch den Verkehr zwischen andern Staaten nicht hemmen darf. Denn solche Hemmung bedeutet Berufung auf die Souveränität zum Zwecke der Schikane. Diese Verkehrsfreiheit ist, wenn auch unvollständig, in folgenden völkerrechtlichen Institutionen zur Anerkennung gekommen:

Die *Freiheit der Meere* ist bis zum jetzigen Kriege in Friedenszeiten auf der hohen See eine absolute, in den Territorialgewässern annähernd eine solche gewesen. In Kriegszeiten hat diese Freiheit immer durch das von den Kriegführenden gehandhabte Beute-, Konterbande- und Blockaderecht weitgehende Einschränkungen erlitten, aber kaum jemals wurde dieses Recht der Kriegführenden so brutal und willkürlich ausgeübt wie jetzt. Sozusagen eine Konsequenz der Meeresfreiheit bildet die durch internationale Verträge stipulierte Ausschliessung differentieller Behandlung der Flaggen auf den interozeanischen Kanälen.

Eine weitere für die Schweiz wichtige Anwendung des Grundsatzes der Verkehrsfreiheit ist die durch den 1. Pariser Frieden und die Wiener Kongressakte anerkannte *Freiheit der Schifffahrt auf Flüssen, die mehrere Staaten verbinden*. Für den Landverkehr gibt es, von speziellen Eisenbahnverträgen abgesehen, entsprechende Abmachungen nicht; es bestand auch kein Bedürfnis nach solchen, solange die Transitfreiheit in allen Handelsverträgen anerkannt und die Grundlagen für die Bildung der Eisenbahntarife vorwiegend privatwirtschaftliche waren.

Es läge unzweifelhaft eine grosse Gefahr für den Frieden darin, wenn die Staaten die Möglichkeiten ausnützen würden, welche ihnen ihre territoriale Lage hinsichtlich der Beeinflussung des Verkehrs anderer Staaten bieten kann. Es gilt deshalb, die auf natürlicher wirtschaftlicher Konkurrenz beruhenden Verkehrsverhältnisse, wie sie vor dem Krieg bestanden, wenigstens für gewisse *Haupt-routen* zu sichern, einmal durch Ausbau und allgemeine Anerkennung des Rechtes der interozeanischen und Binnenschifffahrt, durch Einräumung von Freihäfen, und sodann durch *tarifarisches Bindungen* für bestimmte Eisenbahnrouen. Die Freiheit der Hochsee und der Territorialgewässer, wie sie im Frieden beinahe seit 1815 bestanden hat, ist als eine *conditio sine qua non* friedlicher Zustände zu betrachten. Die Meeresfreiheit im Kriege kommt durch die Forderung internationaler Sanktionen in eine ganz neue Beleuchtung und ist deshalb im Zusammenhang mit der Frage der Sanktionen (IX.) zu erörtern.

3. Mit der Handelsfreiheit in Parallele zu setzen ist die *internationale Freizügigkeit*, speziell das Recht der Ausländer auf Aufenthalt und Niederlassung. Das Recht auf Auswanderung ist keine internationale Angelegenheit.

a. Nach bestehendem Völkerrecht kann jeder Staat die Bedingungen festsetzen, unter denen er Ausländer auf seinem Gebiet zulassen und diesen den Gewerbebetrieb gestatten will. Durch die Niederlassungsverträge ist jedoch eine fast vollkommene Freizügigkeit und eine sehr weitgehende Gewerbefreiheit geschaffen worden. Das auf diese Weise möglich gemachte Eindringen stark wachsender oder ökonomisch aktiver Völker in die Wirtschaft anderer, die sogenannte *Überfremdung*, hat vielleicht mehr zur Schaffung gefährlicher Gegensätze beigetragen, als es der von Land zu Land bewerkstelligte Handel zu tun vermocht hat. Durch die Mischung der Völker ist nicht eine Annäherung, sondern eher eine Entfremdung entstanden. Es erhebt sich deshalb die Frage, ob die internationale Freizügigkeit und die daraus erwachsende Überfremdung einzelner Staaten nicht im Interesse des Friedens zu beschränken sei.

b. Das Eindringen Fremder in die Wirtschaft eines Staates hat aber noch eine Bedeutung für dritte Staaten: es kann dazu dienen, die wirtschaftliche Expansion eines Staates, die auf Widerstände stösst, dadurch zu erleichtern, dass sie sich des Gebietes eines in einer rechtlich oder sonst günstigeren Lage befindlichen Staates bedient, um von dort aus Absatz in den verschlossenen Märkten zu suchen (sogenannte *wirtschaftliche Mimicry*). Solche Umgehung ist namentlich leicht in den Formen anonymer Gesellschaften, deren Staatsangehörigkeit sich durch den Sitz der Gesellschaft zu bestimmen pflegt.

c. Bietet die Beschränkung der Freizügigkeit ein negatives Mittel zur Bekämpfung der Überfremdung, so ist die direkt oder mittelbar *erzwungene Einbürgerung* ein positives. Es ergeben sich aber daraus unentwirrbare Konflikte der einander widersprechenden Staatsangehörigkeitsrechte, auf deren Beseitigung ebenfalls Bedacht zu nehmen ist.

4. Auf die *sozialpolitischen Postulate*, welche im Zusammenhang mit einer Organisation zur Sicherung des Friedens aufgestellt werden sollen, ist hier nicht einzutreten, da dieser Gegenstand bereits das Volkswirtschaftsdepartement beschäftigt, und da es sich hier zumeist um Fragen handelt, die kaum schon beim allgemeinen Frieden ihre Regelung erfahren können.

IX. Die Sanktionen

1. Vor dem Krieg galt die Idee, eine internationale Organisation zur Erzwingung internationaler Verpflichtungen zu schaffen, als utopisch; sie wurde auch nur von einem Teil der Pazifisten, namentlich in Holland, vertreten. Die Sanktionen des Völkerrechts bildeten kein *Problem* der praktischen Politik. Nur für einzelne konkrete Rechtsverhältnisse, wie die 1815 der Schweiz gewährten Grenzen oder die Neutralität Belgiens, hatten sich etwa einzelne Staaten als Garanten erklärt, wobei die aus der Garantie fließenden Verpflichtungen nirgends bestimmt waren.

a. Seit dem Krieg hat das Postulat internationaler Sanktionen viele neue Anhänger gefunden, besonders in den Vereinigten Staaten. Es hat eine ganz neue Bedeutung dadurch erhalten, dass leitende oder sonst einflussreiche Staatsmänner die Idee aufgegriffen, ja sie geradezu als eine Hauptsache eines Völkerbundes erklärt haben. Nicht die schweren Völkerrechtsbrüche, welche im gegenwärtigen Kriege vorgekommen sind, bilden die Hauptveranlassung für die auffallende Änderung der Stellungnahme amtlicher und nichtamtlicher Kreise zum Problem der Sanktionen, sondern die Erkenntnis, dass die auf Freiwilligkeit und auf die Initiative jedes einzelnen Staates abstellenden Haager Friedensinstitutionen gerade im kritischen Moment leicht versagen und dass eine Sicherung gegen Katastrophen, wie den Weltkrieg, nur eine solche Organisation zu bieten vermag, die einzelnen Staaten oder Staatengruppen überlegen ist und ihren Friedenswillen erzwingen kann. Diese, übrigens auf der Land liegende Konsequenz wagte man früher nicht zu ziehen, weil die Regierungen und die hinter ihnen stehende öffentliche Meinung einerseits an den Krieg und seine Folgen nur halb glaubten und andererseits völlig im Bann der Idee der staatlichen Souveränität standen. So hat man in dem Dilemma zwischen Krieg und Frieden sich zu einem entschiedenen Schritt im Sinne des letztern nicht zu entschliessen vermocht.

b. Wenn es sich bei der Forderung von Sanktionen des Völkerrechts zunächst auch nur um eine politische These handelt, so ist doch diese Wendung der Auffassungen schon wegen ihrer psychologischen Wirkung in hohem Masse bedeutungsvoll. Die Existenz grosser Allianzen, speziell bei der Entente, hat der Vorstellung von der Möglichkeit einer dauernden und intensiven Kooperation vieler Staaten zur Verteidigung der Rechtsordnung oder des Status quo in weiten Kreisen Eingang verschafft. Es wird denn auch weniger die etwas abstruse Idee von der Schaffung einer internationalen Polizei – als eines von den nationalen Armeen und Flotten losgelösten Organes – mit den Forderungen internationaler Sanktionen in Verbindung gebracht als die Idee einer Kollektivaktion von Staaten, die in *einer auf Gegenseitigkeit beruhenden Defensivallianz* verbunden sind. Man bewegt sich also dabei weniger in den Gedankengängen eines kühnen, konstruktiven Pazifismus als in demjenigen einer Allianzpolitik von konservierender Tendenz und breitester Grundlage.

c. Aber gerade diese Anknüpfung an die politischen Methoden der Vergangenheit und Gegenwart bietet wieder für andere Anhänger des Völkerbundsgedankens den Anlass, aus *prinzipiellen Bedenken* die Sanktionen zu bekämpfen. Es wird befürchtet, dass in einer neuen Form der kriegerische Geist und die Vorstellungen der Gewaltpolitik weiterleben, wenn man nicht überhaupt in der ganzen Institution der Sanktionen eine pazifistisch verkleidete Fortsetzung der bestehenden Allianzen erblicken zu sollen glaubt. Auch aus rein ethischen Gründen werden die Sanktionen abgelehnt, da das Recht seine moralische Autorität verliere, wenn es durch äussere Gewaltmittel geschützt werden solle.

Gegenüber dem letztern Standpunkt ist zu sagen: Bei einem Problem der praktischen Politik – und als solches ist das Völkerbundsproblem zu betrachten – handelt es sich nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, um die Aufstellung ethischer Postulate, sondern um die Schaffung einer rechtlichen Organisation. Das Recht findet zwar eine wesentliche Stütze in der Moral, es hat aber eine selbständige Existenz neben dieser, und im Denken der Menschheit verbindet sich mit der Vorstellung des Rechtes diejenige einer das Recht schützenden, alle Eigenmacht überragenden Gemeinschaftsge-

walt. Wenn es möglich sein sollte, eine auf einem billigen Ausgleich der Interessen beruhende völkerrechtliche Friedensordnung wirksam und dauernd zu befestigen, so wird durch diese Tatsache die Entwicklung einer Völkermoral jedenfalls mehr gefördert, als wenn eine der Sanktionen entbehrende Rechtsordnung zusammenbricht und der Herrschaft brutaler Gewalt wieder Platz macht. Die soziologischen Grundtatsachen des staatlichen und internationalen Lebens sind die gleichen, das geht auch aus der Schwierigkeit der Staatenbünde und Bundesstaaten hervor. Die Schwierigkeit des Problems liegt in der Durchführung des Gedankens in der politischen Wirklichkeit, in seiner Auseinandersetzung mit der Staatensouveränität und in seiner Abhängigkeit von den geographischen Grundlagen der heutigen Staatenwelt.

2. Die in Vorschlag gebrachten Formen von Sanktionen lassen sich unter folgenden Gesichtspunkten gruppieren:

a. *Selbständige Zwangsorgane* des Völkerbundes nach dem Muster eines Bundesstaates; d. h. Organe, die von den Bundesgliedern unabhängig sind. Eine derartige Organisation erscheint ausserhalb des Bereiches des in absehbarer Zeit Erreichbaren zu liegen. Dasselbe gilt von dem Vorschlage, das militärische Kontingentsystem eines Staatenverbandes dadurch zu verstärken, dass die Truppenkontingente ausserhalb der Staaten, zu denen sie gehören, disloziert werden.

b. Internationale Institutionen, die von den einzelnen Verbandsstaaten unabhängig sind, die *aber nicht zur Ausübung unmittelbaren Zwanges bestimmt* sind, sondern eine bloss wirtschaftliche Schädigung des rechtswidrig handelnden Staates zur Folge haben oder diesen in seiner Fähigkeit zu kriegerischen Aktionen beschränken. Zu dieser Gruppe von Anregungen gehören folgende:

a. Schaffung eines internationalen *Friedenstrustes* durch Bildung eines Golddepots. Dieses Depot wäre die Deckung von internationalen Noten, die für jeden Staat, im Verhältnis zu seiner der Bevölkerung proportionalen Hinterlage, ausgestellt würden. Der wegen Friedensbruch vom internationalen Gerichtshof verurteilte Staat könnte seines Depots verlustig erklärt werden, und überdies gingen seine Noten der Deckung verlustig. In je weitergehendem Masse die Golddeckung der Noten internationalisiert werden könnte, um so wirksamer wäre dieses Sanktionsmittel. Es böte den bedeutenden Vorteil, einerseits in seiner Durchführung vom Willen der einzelnen Verbandsstaaten ziemlich unabhängig zu sein und andererseits, im Vergleich zu einer Kollektivallianz, nicht zur Folge zu haben, dass ein Krieg zwischen zwei Staaten durch die Intervention aller übrigen zu einem allgemeinen Krieg jedesmal ausarten könnte. (Vorschlag von Dr. O. Busch.)

β. *Monopolisierung der Sprengstoffherstellung* durch den Völkerbund. Eine solche Friedenssicherung, wenn sie realisierbar ist, hätte den Vorzug, dass sie nicht, wie eine weitgehende Abrüstung, eine allgemeine Wehrlosigkeit gegenüber solchen Staaten zur Folge hätte, die bei Bruch der Verbandsverpflichtungen am raschesten eine wirksame Armee improvisieren könnten. Das Sprengstoffmonopol würde demjenigen, der darüber verfügte, eine unbestreitbare Überlegenheit geben.

c. Die meisten Vorschläge bewegen sich auf der Linie der jetzt von Staat zu Staat bzw. Allianz zu Allianz geübten *Pressions- und Zwangsmittel*. Neu wäre lediglich die Verabredung einer grossen Zahl von Staaten, diese Mittel (*Repressalie und Exekutionskrieg*) *kollektiv* anzuwenden gegen Staaten, welche sich den Bestimmungen über Wahrung des Friedens nicht fügen.

a. Es ist selbstverständlich, dass der Anwendung von Zwangsmassregeln irgendwelcher Art *diplomatische Schritte* vorausgehen, auch dann, wenn ein Vermittlungsvorschlag nicht akzeptiert oder ein Schiedsurteil nicht ausgeführt worden ist. Wenn die Vermittlungsinstanz vorwiegend nach politischen Gesichtspunkten organisiert ist, erscheint sie als zu solchen letzten diplomatischen Schritten berufen. Ist sie dagegen mehr als Rat von Unparteiischen und Vertrauensmännern konstituiert, so läge die diplomatische Intervention denjenigen ob, die dann auch die Zwangsmassregeln in Vollzug zu setzen haben (vgl. unten sub 4). Es ist auch möglich, dass durch Abbruch der diplomatischen Beziehungen zunächst versucht wird, einen Druck auf den Staat auszuüben, der seinen Bundespflichten nicht nachkommt.

β. Als effektive Zwangsmittel werden zunächst solche *wirtschaftlicher Natur* in Aussicht genommen, die in grosser Auswahl vorhanden sind. Abgesehen von dem bereits oben (sub b (α)) erwähnten Mittel, kommen hier in Betracht: differentielle Behandlung in Zoll- und Schifffahrtsangelegenheiten usw., Handelssperre, Sperre des Nachrichtenverkehrs (Post, Telegraph, Telephon), Sequestration

von Forderungen und Gütern. Welche Mittel und in welcher Reihenfolge oder Verbindung sie im Einzelfalle anzuwenden sind, lässt sich wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse zum voraus jedenfalls nicht bestimmen; ein formelles Verfahren erscheint völlig ausgeschlossen.

Die ökonomischen Zwangsmittel können unzweifelhaft in vielen Fällen völlig ausreichen. In der Regel werden sie aber, namentlich gegen grosse Staaten angewendet, nur dann rasch wirksam sein, wenn sie sofort allgemein gehandhabt werden. Es ist deshalb auch schon der Verdacht geäussert worden, dass der Völkerbund mit seinen wirtschaftlichen Sanktionen nur die Form sei, in welcher die Grossmächte, für die der Wirtschaftskrieg eine besonders wirksame Waffe bildet, die andern Staaten, z. B. die jetzigen Neutralen, zwingen könnten, den Wirtschaftskrieg mitzumachen.

Gegenüber der Idee wirtschaftlicher Sanktion ist geltend gemacht worden, dass da, wo die Autorität des Rechtes nicht ausreiche, auch der Wirtschaftskrieg allein ebensowenig genüge, dass er höchstens Spannungen rufe, die doch zum Kriege führen. Das mag richtig sein, wenn sich die Massregel gegen eine oder mehrere Grossmächte richtet, in andern Fällen jedoch nicht.

Zu den wirtschaftlichen Sanktionen gehört mittelbar auch die Differenzierung in der Handhabung der Neutralität, von der unten (sub. 5) die Rede ist.

γ. Die *militärischen Sanktionen*, die immer mit wirtschaftlichen verbunden zu denken sind, können nicht entbehrt werden als letzte, äusserste Sanktion, wenn solche überhaupt in Aussicht genommen werden. Grosse Staaten werden kaum je durch rein wirtschaftliche Mittel zur Kapitulation gezwungen werden. In allen denjenigen Fällen, in denen im Widerspruch zu den Satzungen des Völkerbundes ein Staat Krieg beginnt, kann der Bund den Angegriffenen nicht einfach seinem Schicksal überlassen, auch nicht sich auf eine wohlwollende Neutralität beschränken. Ein Friedensverband, der Sanktionen statuiert, muss in eine Defensivallianz ausmünden, mögen auch dabei die Verpflichtungen nicht für alle Verbandsstaaten die gleichen sein.

Die militärischen Zwangsmittel können, wie die wirtschaftlichen, in Abstufungen angewendet werden; ob ein eigentlicher Krieg sich daraus entwickelt, hängt von den Gegenmassnahmen des Exequenten ab. In einzelnen Fällen mag die sogenannte Friedensblockade genügen oder militärische Besetzung einzelner Punkte. In der Regel werden militärische Massnahmen zum eigentlichen Kriege führen.

3. a. Je weniger die *casus foederis* einer Allianz, übersehbar sind, um so gefährlicher ist ein solcher Vertrag und um so eher werden Fälle eintreten, wo sich Alliierte ihren Verpflichtungen entziehen. Das trifft bei einer so ausgedehnten Defensivallianz auf Gegenseitigkeit, wie sie der Völkerbund darstellen sollte, in besonderem Masse zu. Die Befürworter eines solchen Friedensverbandes gehen allerdings von der Auffassung aus, dass ein *casus foederis* gar nicht aktuell werde, weil der Widerstand seitens einzelner Staaten überhaupt nicht mehr versucht werde. Durch die Tatsache des Völkerbundes höre die Unsicherheit, welche heute für die Staaten – und ganz besonders für die kleineren – bestehe, ohne weiteres auf. Die Geschichte der Staatenbünde, nicht zuletzt diejenige der Eidgenossenschaft, beweist die *Relativität solcher Sicherheit*. In einem Verbandsverbande, der noch lockerer als die bisherigen Staatenbünde sein und Bundesglieder von ganz aussergewöhnlicher Macht, Selbstbewusstsein und Selbständigkeit einschliessen würde, ist die Möglichkeit jedenfalls vorhanden, dass eine Bundesexekution nicht mit von vornherein überwältigender Macht unternommen würde, sondern dass sie zu einem Krieg zwischen zwei Gruppen führte, wobei vielleicht eine dritte in Neutralität verharrete. Mit solchen Möglichkeiten müssen die Staaten rechnen, die einem Völkerbund beitreten wollen in der Absicht, die ihnen daraus erwachsenden Pflichten zu erfüllen.

b. Die Vergleichung zwischen der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im Staate und derjenigen in einem Völkerbunde ist nur sehr bedingt zulässig. Einmal ist das Verhältnis zwischen der Kollektivmacht und der Einzelmacht im Staate ein ganz anderes als auf internationalem Gebiet, wo eine einzige Grossmacht der Gesamtheit mindestens einen gefährlichen Widerstand leisten kann. Sodann hat die Exekution eines Völkerbundes für die dadurch in Mitleidenschaft gezogenen Staaten eine sehr viel grössere *Tragweite* als die Behauptung des innern Friedens durch den Staat sie für den einzelnen normalerweise je hat. Werden kleinere Staaten in einen Exekutionskrieg direkt hineingezogen, so bedeutet dies eine Katastrophe für sie, abgesehen von den politischen Gefahren, die sie laufen im Falle eines Scheiterns der Bundesexekution. Solche Bedenken gelten hauptsächlich für Länder, die wegen ihrer geographischen Lage bei einer Bundesexekution gegen eine Grossmacht unmit-

telbar als Aufmarsch- oder Durchzugsgebiete in Betracht kommen können, wie die Schweiz, Belgien und die Niederlande oder auch andere europäische Mittelstaaten. Aber schon die blossе Beteiligung an den wirtschaftlichen Repressalien kann die schwersten Folgen haben für Staaten, die für sie vitale Handelsbeziehungen zu dem Lande unterhalten, gegen das sich die Massnahme richtet. Fast noch mehr als der militärische ist der wirtschaftliche Krieg stets eine zweischneidige Waffe; während er die einen Staaten vielleicht wenig berührt, kann er für andere ruinös sein, weit mehr schädigend vielleicht als für den Staat, gegen den er als Repressalie geführt wird.

Allerdings dürfen die Risiken, die ein Völkerbund für kleinere Staaten mit sich bringt, nicht in Vergleich gesetzt werden mit den Aussichten, die ein solcher Staat hat, wenn er seine Neutralität effektiv behaupten kann. Je gefährdeter in einem kommenden Kriege die Neutralität erscheint, um so eher kann ein neutraler Staat die Risiken der Mitgliedschaft im Völkerbunde auf sich nehmen. Die Gefahren und Lasten müssen durch Sicherheiten und Vorteile, namentlich wirtschaftliche, welche die Mitgliedschaft mit sich bringt, wesentlich überwogen werden.

c. Den einem Völkerbund sich anschliessenden Staaten können Konflikte aus ihren *Allianzverhältnissen* erwachsen. Normalerweise haben Defensivallianzen innerhalb einer weitem Allianz dieser Art keinen Platz; ebensowenig «Rückversicherungsverträge», wonach ein Staat sich einem andern gegenüber zur Neutralität verpflichtet in Beschränkung einer einem Dritten gegenüber eingegangenen Defensivpflicht. Derartige Verabredungen wären nicht nur in absolutem Widerspruch zu einem Völkerbund mit Sanktionen, sondern schon dem Grundgedanken eines solchen Verbandes zuwider, der sich auf blossе Vermittlung und Rechtsprechung beschränkt. Diejenigen Völkerbundspläne, die eine Kollektivaktion auf die Fälle beschränken, in denen Krieg ohne vorherige Anrufung der Bundesorgane begonnen wird, lassen zum Teil die Allianzfreiheit für diejenigen Fälle bestehen, in denen nach durchgeführten Vermittlungsverfahren doch Krieg eintritt. Dagegen müssen die stärksten Bedenken bestehen; denn wenn ein Staat auf Alliierte zählen kann, wenn er eine Vermittlung hat scheitern lassen, wird letztere viel schwerer zu erreichen sein. Allianzen können für Glieder eines Völkerbundes nur soweit zulässig sein, als sie einer Verstärkung dienen, d.h. wenn sie sich gegen solche Staaten richten, welche zwar das bundesmässige Vermittlungsverfahren beobachten, aber über die Vermittlungsvorschläge hinwegschreiten.

d. Damit *den verschiedenen Situationen Rechnung getragen* werden kann, welche für die einzelnen Staaten durch den Anschluss an einen Völkerbund entstehen, sind folgende Vorschläge gemacht worden:

α. Es werden verschiedene Gruppen von Staaten gebildet, je nachdem letztere in bezug auf die Erziehung der Bundesvorschriften mehr oder weniger weitgehende Verpflichtungen eingehen, und demgemäss auch Rechte erhalten. Dabei kommt es aber darauf an, dass alle oder doch die meisten Grossmächte die vollen Verpflichtungen eingehen. Da tatsächlich doch nur von Grossmächten Krieg geführt werden kann, können diese in der Regel auf die direkte Unterstützung anderer Staaten verzichten und sich damit begnügen, dass diese, als im Kriegszustand befindlich, den Wirtschaftskrieg geschlossen mitmachen.

β. Die Staaten können beim Anschluss an den Völkerbund *Vorbehalte* machen, z.B. zugunsten bestehender Allianzen, soweit die daraus fliessenden Pflichten nicht schlechterdings unvereinbar sind mit den Satzungen des Völkerbundes. Oder es kann ein Staat von vornherein ablehnen, militärisch zu intervenieren ausserhalb einer gewissen Zone usw. Obwohl die Durchlöcherung der Verbandsbestimmungen durch individuelle Vorbehalte nicht unbedenklich ist, ist eine klare Situation immerhin einer unklaren vorzuziehen, aus welcher Vorwürfe wegen Vertragsbruches fast unfehlbar sich ergeben.

4. Eine nicht geringe Schwierigkeit beim Problem der Sanktionen bietet deren *Durchführung*, d.h. die Anordnung der Durchführung und der Vollzug selber. Es ist klar, dass jede Zwangsmassnahme einen Staat einen hochpolitischen Charakter hat, dass sie deshalb unter Würdigung aller Umstände ausgeführt werden muss, und dass deshalb nicht etwa ein rein formales Vollstreckungsverfahren durch die interessierte Partei mechanisch in Bewegung gesetzt werden kann. Ein Versuch, durch diplomatische Schritte das gewollte Ziel zu erreichen, darf, wo man sich nicht einer vollendeten Tatsache gegenüber befindet, nicht unterlassen werden.

Kommt es aber zur Anwendung der Zwangsmassnahmen, so muss über folgende Punkte ein Entscheid getroffen werden: *a.* Zutreffen der Voraussetzungen, unter denen die Massnahmen zulässig bzw. notwendig sind; *b.* Bestimmung der anzuwendenden Mittel; *c.* Leitung der Aktion.

a. Was zunächst die *Feststellung der Voraussetzungen* anbetrifft, so ist zweierlei zu unterscheiden: Findet die Intervention des Völkerbundes nur statt gegenüber Feindseligkeiten, denen kein Vermittlungs- oder Gerichtsverfahren vorausgegangen ist, so handelt es sich darum, festzustellen, ob in der Tat Feindseligkeiten erfolgt sind oder unmittelbar drohen. Das ist eine Feststellung nicht über den Streitfall selbst, sondern über bestimmte militärische Vorgänge. Eine rasche Entscheidung ist notwendig; diese kann wohl nur unter massgebendem Einfluss derjenigen Staaten getroffen werden, welche mit ihren Machtmitteln die Massnahme durchsetzen müssen, oder die den Rückschlag der wirtschaftlichen Repressalien am unmittelbarsten zu fühlen bekommen. Das kann die Vermittlungsinstanz sein, wenn sie in ihrer Zusammensetzung diesen Bedingungen entspricht oder sich sofort anpassen kann.

Schwieriger ist diese Vorentscheidung, wenn der Völkerbund nicht nur gegen Friedensbruch, sondern gegen Rechtsbruch, namentlich Weigerung des Vollzuges rechtskräftiger Urteile, interveniert. Da muss der Entscheidung über die Einleitung von Zwangsmassnahmen diejenige über die Existenz des Rechtsbruches vorangehen. Hier kommt für den Vorentscheid entweder das richterliche oder das vermittelnde Organ in Betracht, je nachdem es sich um Rechtsverweigerung oder um Weigerung der Einlassung auf das Vermittlungsverfahren handelt. Aber auch hier wird nach dem Vorentscheid die Entscheidung über die weitem Massnahmen das Exekutivorgan treffen müssen.

b. Die Auswahl der *Mittel*, sowie *c.* die *Leitung der Aktion*, wird in die Hände weniger Staaten, d. h. der wesentlich zur Aktion berufenen Staaten gelegt sein müssen. Das ist schon aus psychologischen Gründen, wegen des sogenannten Prestige der zur Aktion berufenen Staaten unvermeidlich. Eine generelle Regelung der Aktion ist kaum möglich; formale Vorschriften über Beschlussfassung usw. würden wenig oder nichts taugen. Letzten Endes hängt die Möglichkeit einer Kollektivaktion doch davon ab, dass einige Grossmächte gewillt sind, sie auszuführen. Über das «Wie» dieser Ausführung zum voraus bestimmen zu wollen, wäre aussichtslos oder doch unnütz.

Dass diese sogenannte *Exekutive des Völkerbundes*, d. h. die Stelle, welche die Sanktionsmittel tatsächlich zur Anwendung bringt, nach Lage der Dinge wesentlich das Konzert der Grossmächte sein würde, ist von den einen Befürwortern des Sanktionssystems ausdrücklich, von den andern wenigstens indirekt zuzugeben. Diese Konsequenz wird man kaum vermeiden können; sie entspricht übrigens nur der bisherigen Praxis. Diese würde nur in eine gewisse Form und Ordnung gebracht. Ob damit dem Frieden – und dadurch den kleinen Staaten – gedient wäre, das ist die Frage, deren Beantwortung gerade für die Nicht-Grossmächte ausschlaggebend ist.

5. Das System internationaler Sanktionen ist von einschneidender Bedeutung für die *Neutralität*, und zwar für die dauernd neutralen Staaten als solche ebenso wie für das Neutralitätsrecht im allgemeinen.

a. Nach der heutigen Auffassung ist mit der *dauernden Neutralität* ein einseitiges Defensivbündnis nur zulässig, wenn die Neutralität verletzt oder doch bedroht ist. Ein Vertrag, der einen dauernd neutralen Staat unter Umständen zum Krieg gegen eine Macht zwingt, der ihn in seinen besondern Rechten, geschweige denn in seiner territorialen Integrität, nicht verletzt hat, ist mit dem heutigen Begriff dauernder Neutralität nicht vereinbar. Allerdings hätte eine derartige *defensive Allianzverpflichtung im Rahmen eines Völkerbundes* eine ganz besondere Bedeutung, wie sie im bisherigen Völkerrecht und der bisherigen Politik überhaupt nicht in Betracht gezogen worden ist. Wenn der Zweck dauernder Neutralität die Einschränkung des Krieges, die Schaffung von Mittelpunkten dauernder Friedenspolitik ist, so ist der Völkerbund nur eine allgemeinere Anwendung dieses Gedankens. Im System der Sanktionen würden lediglich die praktischen Konsequenzen gezogen werden aus der Solidarität derjenigen Staaten, die einen dauernden Friedenszustand anstreben. Es kann auch moralisch anfechtbar erscheinen, dass einzelne Staaten zwar die Vorteile eines Völkerbundes geniessen, nicht aber die mit dieser Institution verbundenen Gefahren und Risiken übernehmen wollen.

Das *Aufgeben des Prinzips* dauernder Neutralität im System eines allgemeinen Völkerbundes der Staaten ist eine logische Forderung, sie ist aber doktrinär und wird den besondern Verhältnissen mancher Staaten nicht gerecht.

Die dauernd neutralen Staaten liegen in strategisch wichtigen Gebieten; werden sie in den Bereich der militärischen Operationen irgendwie hineingezogen, so erwachsen ihnen daraus grössere Gefahren als irgendeiner Grossmacht oder den meisten geographisch weniger exponierten Staaten. Die Aufgabe der dauernden Neutralität ist für sie ein unverhältnismässiges Opfer, das nicht einmal mit vitalen Interessen des Völkerbundes gerechtfertigt werden könnte.

Die dauernd neutralen Staaten verfolgen ohnehin eine Politik, die den Tendenzen des Völkerbundes entspricht; sie bleiben auf dem Boden des Rechtes und sind für niemanden eine Gefahr. Es kann ihnen deshalb auch nicht zugemutet werden, dass sie sich besondern Gefahren aussetzen.

Der Völkerbund soll, nach der Auffassung der meisten seiner Befürworter, den Staaten das Recht der Kriegführung nicht nehmen, sondern die Ausübung dieses Rechtes nur an die Erfüllung gewisser Bedingungen knüpfen. Staaten, die eine traditionelle Friedenspolitik haben und die nach den Verhältnissen auch nie aggressiv sein werden, können beanspruchen, auch im Völkerbund ausserhalb der kriegerischen Aktionen zu bleiben. Bei Exekutionen gegen kleinere Staaten ist ihre Mitwirkung nicht notwendig, bei solchen gegen Grossmächte sind sie am meisten gefährdet, wenn ihre Teilnahme am Krieg militärisch in Betracht kommen kann.

Endlich ist auch der Fall zu berücksichtigen, dass die Intervention des Völkerbundes nicht oder nicht sofort den Frieden herstellen kann, sondern in eigentlichen Krieg übergeht. Alsdann ist die Existenz von Staaten, welche zwar dem Völkerbund angehören, aber nicht Kriegspartei sind, unter Umständen für beide kämpfenden Staaten bzw. Staatengruppen und für die Wiederherstellung des Friedens von grossem Wert.

Die Gründe, welche für die Beibehaltung der dauernden Neutralität in einem Völkerbunde sprechen, können auch von andern Staaten als der Schweiz, Belgien und Luxemburg geltend gemacht werden. Die Niederlande und die nordischen Staaten z. B. befolgen ebenfalls eine grundsätzliche Neutralitätspolitik, und es sollte solchen Staaten die Möglichkeit geboten sein, sich ebenfalls in einer nicht für sie selber, sondern auch für die andern Staaten eines Völkerbundes verbindlichen Weise als neutral zu erklären.

b. Das Neutralitätsrecht, wie es durch die II. Haager und die Londoner Konferenz ausgebaut worden ist, geht dahin, den Neutralen möglichst wenig Pflichten aufzuerlegen und ihren Handel so wenig als möglich zu beschränken; nur in der Behandlung der Kriegführenden ist Parität vorgeschrieben. Die positiven Rechte* der Neutralen dagegen sind, namentlich im Landkrieg, wenig ausgebildet. Eine Verschiedenheit der Handhabung der Neutralität, je nachdem ein Kriegführender eine gute oder schlechte Sache vertritt, soll es nicht geben; es fehlt auch ein objektives Kriterium für eine solche Unterscheidung, wie sie das ältere Völkerrecht postulierte. Sicher ist, dass der *Charakter des Neutralitätsrechtes* weder den Neutralen die erhofften wirtschaftlichen Vorteile auf die Dauer gebracht noch das Ansehen der Neutralen bei den Kriegführenden gestärkt hat.

Durch die Schaffung einer Vermittlungsinstanz, deren Anrufung Pflicht ist, ehe eine kriegerische Aktion unternommen werden darf, wird die Möglichkeit geboten, zwischen erlaubten und unerlaubten Kriegen zu unterscheiden und damit auch in der Handhabung der Neutralität Unterschiede zu machen. Eine solche Unterscheidung führt aber dazu, dass der Neutrale sich Beschränkungen auferlegt, das heisst zum Beispiel einen seinen Angehörigen vorteilhaften Handel verbietet, wenn dieser einem Kriegführenden zugute käme, der unter einem Rechtsbruch in den Krieg eingetreten ist.

In einem *differentiellen Verhalten der Neutralen* kann eine noch wenig entwickelte Form der internationalen Sanktionen erblickt werden. Die voraussichtlich in einem Streit neutral bleibenden Staaten sind in der Regel vor dem Kriege die gegebenen Vermittler. Wenn ihre Vermittlung von vornherein, oder nachdem ein Vorschlag gemacht worden ist, abgelehnt wird, können sie gegenüber dem Kriegführenden, der sich ablehnend verhält, eine sehr strenge Neutralität zur Anwendung brin-

* Vgl. Art. 7-9 der V. Haager Konvention vom 18. Oktober 1907 (Beilage III, 15) und Art. 9 der XIII. Konvention gleichen Datums.

gen, während sie in bezug auf den andern ihren Angehörigen die Freiheiten des wirtschaftlichen Verkehrs, der finanziellen Unterstützungen usw. lassen, die mit dem jetzigen Neutralitätsrecht vereinbar sind. Wenn die Staaten mit konstanter Neutralitätspolitik der Kern eines Vermittlungsbundes wären und ihnen im einzelnen Falle auch die andern ausserhalb des Streites stehenden Staaten sich anschliessen, so vermöchte eine derartige Neutralitätspolitik unter Umständen Frieden erhaltend und Krieg verkürzend wirken. Allerdings ist diese Idee aufgekommen, als man die Vereinigten Staaten als Zentrum einer solchen neutralen Vermittlungsgruppe annehmen konnte. Die differentielle Handhabung der Neutralität hätte zur Voraussetzung die Kündigung des V. und XIII. Haager Abkommens von 1907 über die Neutralität im Land- bzw. Seekrieg, speziell deren Art. 9. Ob eine solche ungleiche Neutralität von der benachteiligten Partei respektiert würde, mag allerdings fraglich sein.

Wird ein Völkerbund gebildet, so wird die «Vermittlung der Neutralen» auf eine allgemeinere und festere Grundlage gestellt und im Falle der Nichtachtung der Friedenssicherungen durch einen Staat wäre dessen differentiiell benachteiligende Behandlung seitens der übrigen Verbandsstaaten jedenfalls geboten. Wenn in solchen Fällen aber die Gesamtheit der Verbandsstaaten gemeinsame Sache mit dem zu Unrecht Angegriffenen macht, so ist unter diesen Umständen für die Neutralität in herkömmlichem Sinne überhaupt kein Platz mehr. Wenn einzelne Staaten, wie z. B. die dauernd neutralen Staaten, nicht zur Teilnahme an den Zwangsmassregeln des Verbandes gegen den Friedensbrecher verpflichtet wären, so müsste ihre Haltung jedenfalls die einer striktest interpretierten Neutralität sein, die jede Förderung des Widerstandes gegen die Verbandsaktion ausschliesse.

Der Völkerbund würde aber wohl dazu kommen, nicht nur von seinen eigenen dauernd neutralen Mitgliedern als Minimum eine gegen den Friedensbrecher besonders strikte Neutralität zu verlangen, sondern er würde ähnliches wohl auch von den *Staaten ausserhalb des Verbandes* verlangen. Für den Völkerbund wäre eine militärische Zwangsmassnahme gegen einen Friedensbrecher innerhalb des Verbandes nicht ein gewöhnlicher Krieg, sondern eher eine innere Angelegenheit, einem Bürgerkrieg vergleichbar. Eine Neutralität, die den Rebellen begünstigte, wäre eine Einmischung in die inneren Verhältnisse des Bundes und würde als solche zurückgewiesen. So würde der Bund wahrscheinlich den Begriff der unerlaubten Zufuhren im Exekutionskrieg sehr erweitern gegenüber dem für die Neutralen so liberalen Neutralitätsrecht, wie es die Londoner Deklaration anerkennen sollte. Die Erzwingung der Friedensordnung im Völkerbunde wäre als das oberste internationale Interesse zu betrachten, dem nicht nur Interessen der einzelnen Verbandsstaaten, sondern diejenigen der ausserhalb des Verbandes stehenden Neutralen durchaus untergeordnet würden. Wenn der Völkerbund die meisten Grossmächte und namentlich die Mächte, welche die überseeischen Zufuhren beherrschen, umfasst, so ist eine derartige Kriegspolitik durchaus realisierbar.

Nun gibt es nach den meisten Völkerbundsplänen doch noch «*legitime Kriege*», d. h. Kriege *innerhalb des Verbandes*, bei denen das vorgeschriebene Vermittlungsverfahren beobachtet worden ist, sowie *Kriege mit oder unter den ausserhalb des Verbandes stehenden Staaten*. Hier könnte die Neutralität im bisherigen Sinne wieder ihre Anwendung finden. Indessen ist (vgl. unten sub X) anzunehmen, dass in Kriegen zwischen Verbandsstaaten und andern die ersten ihren Verbandsgenossen mindestens durch eine wohlwollende Neutralität unterstützen würden, sofern dieser angegriffen worden ist oder wenigstens seinerzeit im Sinne der Verbandsvorschriften zunächst eine Vermittlung oder ein Schiedsverfahren angeboten hat. Bei «legitimen» Kriegen innerhalb des Verbandes würde der Fall aber doch meistens so liegen, dass die eine Partei im Widerspruch zu den Vermittlungsvorschlägen der Verbandsorgane oder gar in Nichtachtung eines ergangenen Schiedsspruches einen Krieg beginnt. In diesen Fällen kann der Völkerbund, auch wenn er nicht zur Exekution schreitet, sich kaum völlig indifferent verhalten, will er nicht seine Grundsätze selber in Gefahr bringen. Seine Neutralität wird deshalb auch in diesen Fällen eine differentielle sein, die im gegebenen Fall zur aktiven Teilnahme zugunsten der einen Partei übergeht.

Für die Neutralität im bisherigen Sinne wäre sonach wenig Raum mehr. Es würde deshalb eine Frage von sekundärer Bedeutung sein, ob und wie eine *Reform des Neutralitätsrechtes* erfolgen soll. Da aber das Zustandekommen eines genügend weiten und hinreichend starken Völkerbundes fraglich ist, wird die Neuordnung des Neutralitätsrechtes unter Umständen doch aktuell werden, allerdings kaum in unmittelbarem Zusammenhang mit den allgemeinen Friedensverhandlungen. Die

Hauptpunkte einer solchen Revision – abgesehen von der bereits erörterten Frage differentieller Handhabung der Neutralität – dürften folgende sein:

a. Die Integrität des neutralen Gebietes, einschliesslich des Luftraumes, muss eine absolute sein, dagegen wäre die Verantwortung der Neutralen für gegen sie erfolgende Gebietsverletzungen näher, und zwar einschränkend, zu bestimmen. Für den Luftraum sollte a fortiori gelten, was das XIII. Haager Abkommen von 1907 (Art. 25) für die Küstengewässer bestimmt.

b. Die Rechtsstellung neutraler Personen und Vermögen in den Gebieten der Kriegführenden ist im Sinne der 1907 gescheiterten Verhandlungen wieder aufzunehmen.

c. Die Neutralen sind von der mittelbaren Begünstigung der Feindseligkeiten in Wiederaufnahme der Anschauungen des ältern Völkerrechts konsequenter auszuschliessen.

d. Das Recht der Neutralen auf Verkehr unter sich und mit den Kriegführenden ist genau zu regeln, dabei sind aber künstliche, den natürlichen Forderungen der Kriegspolitik widersprechende formalistische Distinktionen über die Bestimmung von Konterbande und ähnliches (V. Haager Abkommen von 1907, Art. 2–8, Londoner Deklaration Art. 33–35) zu beseitigen.

e. Das Recht der Zerstörung von Prisen ist zu regeln, im Sinne der Beschränkung.

f. Der Begriff der Blockade ist abschliessend, d.h. unter Regelung der Fragen der Seesperren, Minensperren usw. zu bestimmen.

g. Es wäre zu prüfen, ob nicht aus Rücksichten der Menschlichkeit der Handel der Neutralen mit den Kriegführenden in einem gewissen Umfange freigegeben werden sollte.

X. Eintritt und Austritt aus dem Völkerbunde. Verhältnis zu dritten Staaten

1. Die Frage, welcher Umfang einem Völkerbunde grundsätzlich zu geben sei, bzw. bei was für einer Beteiligung dauernd neutrale Staaten sich anschliessen können, ist bereits oben (sub III) erörtert worden. Hier ist nur die Frage zu prüfen, ob der Völkerbundsvertrag eine *offene oder geschlossene Union* sein oder ob der Anschluss Nicht-Signatarstaaten zwar vorbehalten, jedoch von bestimmten Bedingungen abhängig sein soll.

Mit Rücksicht auf den politischen Charakter einer solchen Staatenverbindung und die weitreichenden Konsequenzen, die sich aus dem Anschluss dieses oder jenes Staates ergeben können, können gegen eine bedingungslos offene Union Bedenken bestehen. Wenn ein Völkerbund zunächst auf vorwiegend europäischer Grundlage gebildet würde, bedeutete der Beitritt von etwa 20 amerikanischen Klein- und Mittelstaaten eine ganz wesentliche Veränderung und eine Verschiebung der Grundlage der Organisation. Andererseits wäre strikte Geschlossenheit, welche den Kontrahenten ein liberum veto gegen jede Erweiterung gäbe, unannehmbar. Die Zustimmung einer Mehrheit der Verbandsstaaten als Voraussetzung der Zulassung würde einerseits die erforderliche Elastizität des Verbandes, andererseits genügende Sicherheit gegen unzeitgemässe oder unerwünschte Erweiterungen bieten. Der Idee des Völkerbundes würde es aber wohl am meisten entsprechen, wenn der Bund eine Union darstellte, welche für alle Staaten offen ist, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die ein für allemal festgesetzt würden.

2. Die Staatenbünde, die ähnliche Zwecke wie ein Völkerbund verfolgt haben, z.B. die alten eidgenössischen Bünde, der schweizerische und der deutsche Bund von 1815, die amerikanische Confoederation von 1777, waren sogenannte ewige, d.h. unkündbare Bünde; sie dannten kein *Recht der Sezession oder der Kündigung*. Diese Bünde waren aber aus dem Bewusstsein dauernder Übereinstimmung der Interessen gegenüber einem übermächtigen Gegner (1291, 1777) oder auf der Grundlage langer nationaler Zusammengehörigkeit (1815) gebildet worden.

Für einen Völkerbund sind diese Voraussetzungen zurzeit jedenfalls nicht vorhanden. Eine unkündbare Verbindung wäre entweder nicht zu erreichen oder wäre einem Bruch ausgesetzt, der weit schlimmer sein würde als der Austritt eines Staates. Aus dem gleichen Grunde könnte auch eine sehr lange Kündigungsfrist nicht günstig wirken; nur die schwebenden Verpflichtungen, z.B. aus einem bereits anhängig gemachten Schieds- oder Vermittlungsverfahren, müssten vorbehalten bleiben.

Eine Ausstossung als Strafmassregel ist wohl kaum angängig. Dagegen bedeutet der Krieg des Verbandes gegen einen Friedensbrecher die wenigstens vorübergehende Aufhebung des Bundesver-

hältnisses zu diesem, unter Aufrechterhaltung der Verpflichtungen, welche in jenem Zeitpunkt dem betreffenden Staate dem Bunde gegenüber obliegen.

3. a. Das *Verhältnis zu dritten Staaten* würde durch das bisherige *gemeine Recht* und die *Staatsverträge* bestimmt sein. Wenn der Völkerbund einen grossen Kreis von Staaten, darunter alle oder die meisten Grossmächte umfasste, würde das Völkerrecht ausserhalb dieses Verbandes ein kümmerliches Dasein führen oder aber von der Entwicklung des internen Verbandsrechtes beherrscht sein.

b. Die Projekte eines Völkerbundes, welche die Kollektivintervention des Bundes für den Fall vorsehen, wo ein Staat ohne vorherige Anrufung der *Institutionen zur Friedenssicherung* den Krieg eröffnet, sehen eine gleiche Aktion vor für den Fall, wo unter entsprechenden Umständen der Angriff auf einen Verbandsstaat von aussen erfolgt. Dies erscheint als eine logische Folgerung aus dem Prinzip des Völkerbundes; sie ist allerdings für die Verbandsstaaten nur dann unbedenklich, wenn der Völkerbund, speziell die zur Teilnahme an den Zwangsmassnahmen verpflichteten Staaten des Bundes, den Aussenstehenden offenbar überlegen sind. Andernfalls würde eine solche bedingte Defensivallianz für die Verbandsstaaten grosse Gefahren in sich bergen, denen keine Vorteile gegenüber stünden, da Nicht-Verbandsstaaten keine Verpflichtung zur Anrufung der Friedensinstitutionen übernehmen.

Wenn ein Konflikt zwischen einem Verbandsstaat und einem Aussenstehenden eintritt, so kann dem letztern kaum die Unterwerfung unter das Gericht des Völkerbundes oder die Einlassung auf eine Vermittlung durch ein Bundesorgan zugemutet werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Friedenssicherung zwischen Verbandsstaaten und andern Staaten durch Abkommen, wie sie die bisherigen Schiedsverträge und die Bryan-Verträge darstellen, geordnet werden müsste. Die Sanktion dieser Verträge läge darin, dass ihre Verletzung durch Aussenstehende für die Defensivallianz der Verbandsstaaten den *casus foederis* eintreten liesse und dass der Verbandsstaat, der sich dagegen verfehlte, der Unterstützung und wohlwollenden Neutralität des Bundes verlustig ginge.

Es ist wohl möglich, dass sich der Völkerbund nicht von Anfang als weitumfassende und logisch aufgebaute Organisation bilde und entfalte, sondern wie die Eidgenossenschaft aus einem lockeren, «Orte und Zugewandte» umfassenden Vertragssystem sich zu einer föderativen Einheit entwickle. Es ist nur zu hoffen, dass dabei die vielen Irrungen und blutigen Zwiste, welche das Werden der Schweizerischen Eidgenossenschaft erschwert und verzögert haben, der grösseren Staatengemeinschaft erspart bleiben.