

Kriegserklärung und Friedens- schluß nach deutschem Staats- und Völkerrecht

von

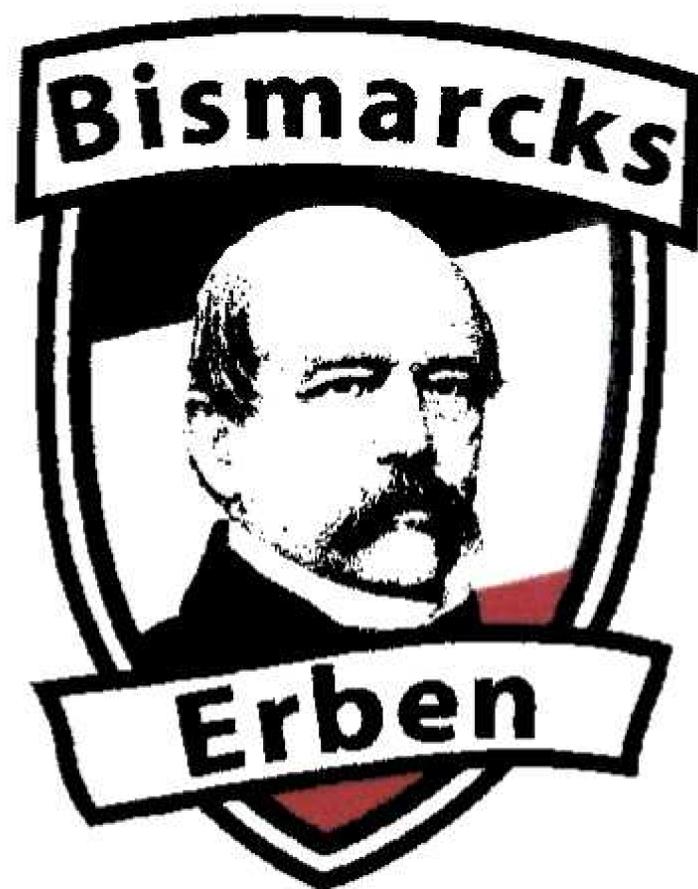
Dr. jur. Mathias Zovy



Berlin

Carl Heymanns Verlag

1918



Preußisches Institut

Per iuri nationis pro iura et libertate patriae.

<https://bismarckserben.org/preussen/>

Inhalt.

	Seite
Einleitung	1
§ 1. Das Recht zur Kriegsführung, ein Recht der Staaten	3
Erster Teil.	
Kriegserklärung und Friedensschluß nach deutschem Staatsrecht.	
I. Kapitel: Kriegserklärung nach deutschem Staatsrecht.	
§ 2. 1. Das Reich hat das ausschließliche Recht Krieg zu führen	10
§ 3. 2. Der Kaiser ist das verfassungsmäßige Vertretungsorgan des Reiches. Art. 11 Abs. 1 d. N. B.	13
§ 4. 3. Rechtliche Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrates bei den völkerrechtlichen Willensakten im allgemeinen in den Fällen des Art. 11 Abs. 2 und 3 d. N. B.	17
§ 5. 4. Mitwirkung des Bundesrates speziell bei der Kriegserklärung	20
I. In welchen Fällen hat der Bundesrat ein Mitwirkungsrecht?	24
II. Rechtliche Bedeutung dieser Mitwirkung	33
II. Kapitel:	
§ 6. Friedensschluß nach deutschem Staatsrecht	42
I. Fallen die Friedensverträge unter die einschränkende Bestimmung des Abs. 3 in Art. 11?	43
1. Beweis aus dem Wortlaut des Art. 11	44
2. Friedensverträge im Gegensatz zu den übrigen Staatsverträgen	45

	Seite
3. Art. 11 im Zusammenhang mit Art. 48 Preuß. Verf.-Urk.	46
4. Die Stellung der Praxis	47
II. Welches ist die rechtliche Bedeutung der Mitwirkung der am Abschluß von Staatsverträgen überhaupt beteiligten Organe? Die verschiedenen Theorien	48
1. Die Theorie der unbedingten völkerrechtlichen Wirksamkeit	48
2. Die Theorie vom parlamentarischen Abschluß	49
3. Die Theorie vom bedingten Vertragschluß	51
4. Eigene Lösung	51
III. Inwieweit findet speziell bei Friedensverträgen eine Mit- wirkung von Bundesrat und Reichstag gemäß Art. 11 Abj. 3 d. R. V. statt?	59
Zweiter Teil:	
Kriegserklärung und Friedensschluß nach deutschem Völkerrecht.	
§ 7. 1. Notwendigkeit der Kriegserklärung	61
I. Geschichtliche Entwicklung der Kriegserklärung und Be- weis ihrer Notwendigkeit	62
1. aus der Praxis der Geschichte: des Altertums, des Mittelalters und besonders der Neuzeit	
2. durch die Theorie	70
a) Gegner der Kriegserklärung. Ihre Gründe: Unnütz, unwirksam, unflug.	
b) Anhänger der Kriegserklärung	
a) Möglichkeits- und	
β) Rechtsgründe.	
II. Die Kriegserklärung im konventionellen Recht. Ent- stehung der Konvention: „Ueber den Beginn der Feind- seligkeiten“	76
§ 8. 2. Äußere Formen der Kriegserklärung.	
Art. 1 der Konvention	80
I. Die bisher gebräuchlichen Formen	80
1. Die einfache, direkte Kriegserklärung	81
2. Das Ultimatum. Seine Voraussetzungen	82
3. Publikation eines Manifestes	83
4. Abbruch der diplomatischen Beziehungen	84

	Seite
II. Die von der II. Haager Konferenz zugelassenen beiden Formen	85
A. Die beiden Formen gemeinsamen Voraussetzungen. Die Benachrichtigung muß	
1. unzweideutig sein	85
2. dem Angriff vorausgehen. Problem einer Fristsetzung	86
B. Die besonderen Erfordernisse der einzelnen Formen	91
1. Die mit Gründen versehene sogen. motivierte Kriegserklärung	91
2. Das Ultimatum mit bedingter Kriegserklärung	92
III. Benachrichtigung der Neutralen. Art. 2 der Konvention	95
1. Welche der kriegsführenden Parteien hat die Pflicht zur Notifikation?	96
2. Welchen Staaten ist zu notifizieren?	97
3. Wann tritt rechtlich der Kriegszustand für die Neutralen ein?	97
§ 9. 3. Fälle, in denen eine Kriegserklärung nicht erforderlich ist	102
I. Im Falle eines Verteidigungskrieges	103
II. Im Falle eines Bündniskrieges	105
a. Auf Seiten des Angegriffenen (Defensivbündnis)	106
b. Auf Seiten des Angreifers (Offensivbündnis)	107
c. Auf beiden Seiten sind Verbündete	108
III. Im Falle eines Bürgerkrieges	108
a. Beim eigentlichen Bürgerkrieg	108
b. Im Kriege zwischen Gliedern eines zusammengesetzten Staates	109
§ 10. 4. Geltungsbereich der Kriegserklärung	110
I. Die Kontrahenten. Beitritt zur Konvention Art. 5 und 6. Kündigung der Konvention. Art. 7	110
II. Die Kriegserklärung bei nicht kriegerischen Unternehmungen	113
III. Keine Kriegserklärung bei feindlichen Handlungen von Privaten, Piraten und bei solchen von Angehörigen der bewaffneten Macht	114
Literatur-Verzeichnis	118

Einleitung.

Die Völkerrechtsgemeinschaft wird von Staaten, d. h. von souveränen Gemeinwesen gebildet.¹⁾ Nur diese besitzen als Glieder dieser Gemeinschaft die Rechtsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Sie sind die Rechtssubjekte des Völkerrechts.²⁾ Wohl sind Beziehungen von Einzelpersonen zu fremden Staaten und deren Untertanen möglich, ja sogar notwendig und heute unentbehrlich, sie haben aber nur Rechtsbeständigkeit, soweit die beteiligten Staaten diese Verpflichtungen gegenseitig anerkennen und schützen.

Diese Beziehungen von Einzelpersonen verschiedener Staaten, die unter dem Schutze der letzteren bestehen, beschränken sich auf den friedlichen Verkehr, der von alters her, wenn auch ursprünglich in recht geringem Umfange, durch sogen. Friedens- und Freundschaftsverträge unter den Staaten zur Förderung der gegenseitigen Interessen ihrer Untertanen aufrecht erhalten wird. Dagegen sind Zwangs- und Gewaltmaßregeln von Seiten einzelner Personen sowohl im Innern eines Staates als auch im Staatenverkehr verboten und den Staaten als ein-

¹⁾ Voraussetzung für die Mitgliedschaft überhaupt ist die gegenseitige Anerkennung bzw. die Anerkennung eines Staatswesens als solchen durch die anderen Staaten. Diese Anerkennung ist aber kein Rechtsakt, sondern gibt lediglich die Möglichkeit völkerrechtliche Rechtshandlungen vorzunehmen.

²⁾ Vergl. z. B. v. Liszt, Das Völkerrecht 1910. § 6 S. 50; Ullmann, Das Völkerrecht 1908. — Dieses von den Staaten als Mitgliedern dieser Gemeinschaft gesetzte Recht entsteht nur als das Recht eines oder mehrerer bestimmter Staaten. So gibt es deutsches, englisches usw. Völkerrecht. Es ist zu definieren als der Inbegriff derjenigen Rechtsnormen, „durch welche Tatbestände geregelt werden, an denen irgend ein Moment zwischenstaatlich ist, von einem Staat in einen anderen hinübergreift“. Bohl, Deutsche Preisengerichtsbarkeit S. 3. Diese Rechtsnormen entstehen immer nur als solche eines bestimmten Staates und sie gelten nur, weil und solange sich dieser an sie bindet. „Nur für jeden einzelnen Staat läßt sich ein Satz des positiven internationalen Rechts als geltend nachweisen“. Bohl a. a. O. So sagt Jellinek (Rechtl. Natur S. 46): „Die Normen des Völkerrechts, d. h. diejenigen

zigen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft vorbehalten. Der Staat ist das völkerrechtliche Subjekt, welches „der Entwicklung des Konfliktes die Richtung gibt, den Kampf führt und also das Subjekt der internationalen Streitigkeiten ist.“¹⁾ Die Staaten betrachten dieses Eintreten mit Zwangsmitteln zu Gunsten ihrer Untertanen nicht nur als ihr gutes Recht, sondern auch als ihre Pflicht, indem sie vielfach eine derartige Bestimmung über den Schutz ihrer Untertanen in ihre Verfassung aufgenommen haben. Dies hat beispielsweise auch das Deutsche Reich in der Reichsverfassung Art. 3 Abs. 6 getan mit den Worten: „Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches.“

Dieses Recht, gegebenenfalls, wenn friedliche Mittel zur Durchsetzung eines vermeintlichen Anspruchs erfolglos geblieben sind, zu weiteren Mitteln, denen des Zwanges und eventuell zur äußersten Gewalt, zum bewaffneten Kampf zu greifen, um sodann nach erreichtem Zweck wieder zu friedlichen Beziehungen überzugehen, ist das Recht des Krieges und des Friedens, *ius belli ac pacis* im subjektiven Sinne,²⁾ ein Recht, das aus der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit souveräner Staaten entspringt. Als sogenanntes Kriegerecht im subjektiven Sinne gibt es jedem Staate die Berechtigung Krieg zu führen, d. h. als Kriegspartei aufzutreten und die dieser eingeräumten Befugnisse auszuüben. Aus dem Rechte der Kriegsführung ergibt sich sodann einerseits das Recht der Kriegserklärung und andererseits die Befugnis zur Beendigung des Krieges, zum Friedensschluß.

Normen, durch welche ein Staat sein Verhältnis zu anderen Staaten regelt, beruhen ebenso auf dem Staatswillen wie das innerhalb des Staates geltende Recht“. Die Quelle gibt dem Völkerrecht seine Eigentümlichkeit. Es beruht entweder auf Gewohnheit oder auf Vertrag. Dadurch, daß zwei oder mehrere Kontrahenten, die gerade am Vertragsschluß beteiligt sind, die vertraglichen Vereinbarungen zu ihrem Recht erheben, entsteht gemeinsames Völkerrecht. In diesem Sinne kann man von einer Völkerrechtsgemeinschaft der Staaten sprechen.

¹⁾ „Die Individuen verlieren das Recht, für die von Ausländern erlittenen Kränkungen sich auf eigene Hand und Gefahr Genugtuung zu verschaffen“. von Martens (Bergbohm) II S. 479.

²⁾ *Jus belli ac pacis* umfaßt nach H. Grotius das gesamte objektive Völkerrecht als Kriegs- und Friedensrecht. Vergl. Born in Zeitschrift für Politik S. 381.

Diese beiden letzteren Rechte sind in der That abhängig vom Rechte zur Kriegführung. Dies geht schon daraus hervor, daß nur Gemeinwesen, denen das Recht zur Kriegführung zusteht, in die Lage kommen können, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen.

Es erscheint deshalb vorteilhaft, zunächst das Recht zur Kriegführung in Beziehung auf seine Subjekte zu begrenzen. Innerhalb dieses Rahmens wird es sodann möglich sein, die beiden Ausläufer dieses Rechtes, das Recht der Kriegserklärung und das Recht des Friedensschlusses, in ihrer Bedeutung für das deutsche Staats- und Völkerrecht im einzelnen zu betrachten.

§ 1.

Das Recht zur Kriegführung, ein Recht der Staaten.¹⁾

Jedes gewaltsame Vorgehen im internationalen Leben, insbesondere der Krieg als äußerstes Gewaltmittel ist rechtlich nur zwischen unabhängigen Staaten als Subjekten der Völkerrechtsgemeinschaft zulässig.²⁾ Gewalttames Eingreifen eines Staates gegen Private wie Seeräuber, Flibustier usw. ist kein Krieg, da diese Personen nicht als Kriegsparteien anerkannt werden.³⁾ Dementsprechend werden auch Privatpersonen, die auf eigene Faust kämpfen, nicht als Feinde behandelt, sie können vielmehr als Missetäer straf- und standrechtlich verfolgt werden.⁴⁾ Die

¹⁾ Vgl. hierzu Ullmann, Völkerrecht, § 168; v. Liszt, Völkerrecht, § 39; Lueder in Holtendorff's Handbuch IV, § 60 ff.; Heffter-Geffken, § 118; Gareis, § 79; Rivier, Principes II, § 117 ff.; Lawrence, Principles, § 42 ff.; Oppenheim, International Law I, S. 127 ff.; Nys, le droit intern. I. Kap. 3. Bonfilis — Grab Nr. 1045.

²⁾ So definiert der von russischer Seite der Brüsseler Konferenz 1874 vorgelegte Entwurf im Art. 1 den (internationalen) Krieg als den „Zustand offenen Kampfes zwischen unabhängigen Staaten und ihren bewaffneten organisierten Streitkräften“, Actes de la Conférence de Bruxelles. 1874.

³⁾ „Bloße Piraten und Seeräuber sind niemals Kriegsparteien, wenngleich sie als Kriegsmacht organisiert sind“. Buntzli, Modernes Völkerrecht, § 518.

⁴⁾ Rivier, Deutsch. Lehrb. d. Völkerr., S. 380. So wurden z. B. Schills Offiziere 1809 von Napoleon gefangen und standrechtlich erschossen. — Die strafrechtlichen Bestimmungen hierüber finden sich im Reichsstrafgesetzbuch § 87 f.

internationale Staatengemeinschaft hat die Härte, die in einem derartigen Verfahren liegt, wohl erkannt und deshalb auf der I. und II. Haager Friedenskonferenz die Bedingungen normiert, welche die sogen. Freiwilligenkorps erfüllen müssen, ehe sie die Rechte und Pflichten einer Kriegspartei für sich in Anspruch nehmen können.¹⁾

Wie der einzelne Staat feindliche Handlungen von Untertanen eines fremden Staates nicht als kriegerische Maßregeln ansieht, so erkennt er bewaffnete Kämpfe verschiedener Parteien im Innern seines Landes, den sogen. Bürgerkrieg, nicht als Krieg im völkerrechtlichen Sinne an, und behandelt die Aufständischen deshalb nicht als Kriegsparteien, solange und soweit er sich im Stande fühlt, sie zu unterwerfen, und solange es der aufständischen Partei nicht gelungen ist, ihre Anerkennung als Staat wenigstens bei den anderen Staaten zu erreichen. Daß einem Staate die Unterdrückung eines solchen Aufstandes nicht immer gelingt, bezeugt die Geschichte der vergangenen und, besonders der jüngsten Zeit. Während einerseits beispielsweise im nordamerikanischen Bürgerkrieg 1861--65 die südamerikanischen Staaten nur vorübergehend die Anerkennung ihrer Selbständigkeit erreichten, erlangte andererseits Belgien, nachdem es sich 1830 von Holland losgerissen hatte, noch in demselben Jahre von den Großmächten auf der Londoner Konferenz die Anerkennung als selbständiger Staat; Holland freilich erkannte die Trennung erst 1839 als faktisch an. Und während der jüngsten Revolution in Portugal haben die Aufständischen sogar die alte Regierung gestürzt und damit die Frage der rechtlichen Anerkennung überhaupt nicht aufkommen lassen. Ebenso hat der jüngste Kampf der Kaiserlichen gegen die Revolutionäre in China zu einem Siege der letzteren geführt.

Dagegen kann ein Staat das selbständige Kriegführungsrecht an Korporationen, insbesondere an Handels- und Kolonialgesellschaften, übertragen, jedoch fragt es sich sehr, ob man die auf Grund dieser Delegation unternommenen Feldzüge und Kämpfe als Krieg im völkerrechtlichen Sinne gelten lassen

¹⁾ Vgl. Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, I. Kapitel Art. 1. Anlage zum IV. Abkommen der II. Haager Konferenz im Reichsgesetzblatt 1910 S. 182 ff.

kann.¹⁾ So wurde z. B. 1866 der englisch-ostindischen Kompagnie von Karl II. von England das Kriegführungsrecht verliehen.²⁾

Wie nun das jedem souveränen Staate an sich zustehende Recht zur Kriegführung infolge der verschiedenartigen Gruppierung und Verbindung der einzelnen Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft sich gestaltet hat, soll zunächst gezeigt werden.

a) Im Staatenbunde als einem Staatenverein besitzen regelmäßig die Einzelstaaten das *ius belli ac pacis* sowohl gegeneinander als auch gegen fremde Staaten, da sie trotz ihrer Verbindung völkerrechtliche Rechtssubjekte geblieben sind.³⁾ Doch kann der Bundesvertrag dem Bunde die völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit und somit auch ein Kriegführungsrecht zuerkennen und gleichzeitig den Krieg der Gliedstaaten untereinander ausschließen. Dies ist im alten Deutschen Bund (1815—1866) der Fall gewesen. Das Deutsche Bundesrecht verbot einerseits nicht nur jede Anwendung von Selbsthilfe der Bundesstaaten gegeneinander —: „Die Bundesglieder machen sich verbindlich einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen,“ (Art. 11 der Bundesakte vom 8. Juni 1815) —, sondern unterwarf auch das Kriegrecht der Bundesstaaten gegen auswärtige Mächte wesentlichen Beschränkungen, indem es dem Bunde ein Vermittlungsrecht bei Streitigkeiten eines Bundesstaates mit auswärtigen Mächten gab (Wiener Schlußakte Art. 36 ff.)⁴⁾ Andererseits konnte der Deutsche Bund als „völkerrechtliche Gesamtmacht“⁵⁾ Krieg erklären und Frieden schließen, sich bei fremden Mächten verwenden und vermitteln, Verträge und Bündnisse eingehen (Wiener Schlußakte Art. 35).

b) Im Bundesstaate dagegen besitzt die Zentralgewalt das Recht der Kriegführung, da sie ein selbständiges Völkerrechtssubjekt unter fast völligem Ausschluß der Einzelstaaten darstellt.

¹⁾ Vgl. Nys, *le droit intern.* I, S. 116 ff.; *Brunas* S. 127 ff. — Ich verneine die Frage.

²⁾ Vgl. *Misier*, *Principes* S. 208.

³⁾ Ein einfacher Staatenbund war z. B. der Rheinbund 1806—1813, ein komplizierter der Deutsche Bund.

⁴⁾ Vgl. *S. A. Zacharia*, *B.* II § 228 S. 588; III § 263 S. 354.

⁵⁾ Wiener Schlußakte Art. 2.

Letztere können deshalb weder gegen einen fremden Staat, noch untereinander Krieg führen. So bestimmt Art. 85 der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874: „Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen.“ Ebenso legt Art. I, 8 der Verfassung der Vereinigten Staaten dem Kongreß (Senat und Repräsentantenhaus), also unter Ausschluß der Einzelstaaten, die Befugnis bei, Krieg zu erklären. Wie im Deutschen Reich das Kriegführungsrecht geregelt ist, soll im nächsten Paragraphen ausführlich gezeigt werden.

c) Persönlich unierte Staaten, die durch lediglich zufällige Gemeinsamkeit des monarchischen Staatsoberhauptes charakterisiert werden, haben zwar rechtlich jeder für sich das Recht des Krieges und des Friedens, tatsächlich aber dürften die „juristisch getrennten und durchaus selbständigen Gemeintwillen der verbundenen Staaten“¹⁾, insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Politik sich materiell zu einem Willen, dem des Monarchen, vereinigen, sodaß nicht nur die gegenseitige Bekriegung vollständig ausgeschlossen ist, sondern überhaupt ein Auseinandergehen der beiden Staatswillen in der auswärtigen Politik nicht denkbar ist: „Eine Faust — ein Feind.“²⁾ Dagegen stellt die Realunion, in der die Verbindung der Staaten unter einem gemeinsamen Herrscher auf einer gemeinsamen grundgesetzlichen Bestimmung der beiden Staaten beruht, ein einheitliches, völkerrechtliches Rechtssubjekt dar und besitzt demnach auch das Recht über Krieg und Frieden.³⁾

d) Für die Frage, ob halbsouveräne Staaten, d. h. solche Staaten, die infolge besonderer Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber anderen Staaten in ihrer Rechts- bzw. Handlungsfähigkeit beschränkt sind⁴⁾, ein selbständiges Kriegs- und Friedensrecht haben, ist das Vertragsverhältnis zu ihrem Oberstaat maßgebend. Prinzipiell haben sie kein selbständiges, aktives Kriegführungsrecht, sondern sind meist auf Verteidigungskriege beschränkt. Gerade darin aber zeigt sich ihre beschränkte völk-

¹⁾ Ullmann, § 21 S. 93.

²⁾ Vgl. v. Süssg., a. a. O. S. 282.

³⁾ Vgl. v. Süssg., a. a. O. S. 282; Rivier a. a. O. und Holtzendorff II S. 126.

⁴⁾ Vgl. Ullmann, § 25 S. 102.

kerrechtliche Handlungsfähigkeit, daß sie wohl in friedlichen Verkehr mit fremden Staaten treten und Verträge mit ihnen abschließen können, aber des selbständigen Rechts über Krieg und Frieden entbehren. So war dem türkischen Vasallenstaat Aegypten in dem Firman von 1873 das Recht eingeräumt, Handelsverträge mit auswärtigen Mächten abzuschließen. Wie Aegypten, so standen auch Serbien, Rumänien und Bulgarien in vasallitischem Verhältnis zur Türkei. Doch erlangten die beiden ersteren Staaten bereits 1878 ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit, während Bulgarien sich erst 1908 zum Königreich erklärte und damit das Abhängigkeitsverhältnis zur Pforte löste. Dagegen hatte die südafrikanische Burenrepublik sowohl aktives als auch passives Kriegerecht, wenn auch England dies bestritten hat.¹⁾

e) Eine ähnliche beschränkte Rechtsstellung bezüglich des Kriegsführungrechtes nehmen die neutralisierten Staaten ein. Als solche kommen in Betracht namentlich die Schweiz, Belgien und Luxemburg.²⁾ Sie haben sich unter den Schutz der ihre Neutralität garantierenden Staaten gestellt und besitzen nur passives Kriegerecht, d. h. sie können, wenn sie angegriffen werden, sich selbständig verteidigen. Dagegen haben sie auf ihr aktives Kriegerecht, d. h. das Recht, Angriffskriege³⁾ zu führen, in dem Garantievertrage verzichtet, da die Ausübung dieses Rechts mit ihrer dauernden Neutralität unvereinbar sein würde. Trotzdem ist „die von ihnen vorgenommene Kriegserklärung nicht etwa nichtig, sondern sie hat alle die Rechtswirkungen, die von Seiten eines nicht neutralisierten Staates erzeugt werden“⁴⁾, m. a. W. sie schafft den Kriegszustand: aber sie ist Neutralitätsbruch und berechtigt die Garantie-Mächte zum Einschreiten. Dieses aktive Kriegerecht können die neutralisierten Staaten auch nicht etwa durch einseitiges Aufgeben ihrer Neutralisierung wiedererlangen; denn als vertragsmäßig

¹⁾ Vgl. Rollin-Jacquemyns in Revue de droit international, Bd. 18 S. 522.

²⁾ Erstere wurde auf dem Wiener Kongress durch Vertrag vom 20. März bzw. 20. November 1815 für neutral erklärt, Belgien durch Vertrag vom 15. Nov. 1831 und Luxemburg durch Vertrag vom 11. Mai 1867.

³⁾ Siehe über den Begriff: Angriff- und Verteidigungskrieg unten S. 103 f.

⁴⁾ v. Liszt a. a. D. § 6.

eingegangenes völkerrechtliches Rechtsverhältnis kann letztere auch nur unter Zustimmung aller beteiligten Staaten geändert oder aufgelöst werden.¹⁾ Die Beschränkung der neutralisierten Staaten hinsichtlich ihres Kriegesrechtes zeigt sich weiter darin, daß sie auch im Frieden keine Verträge mit anderen Staaten schließen dürfen, die sie zur Kriegsführung verpflichten könnten, wie Defensiv- und Offensivbündnisse und Garantieverträge.^{2) 3)}

Außer dem mehr oder weniger engen Zusammenschluß bezw. der Unterordnung von Staaten gibt es noch eine Verbindung von Staaten, die eigens von diesen zum Zwecke der Kriegsführung eingegangen wird durch sogen. Schutz- und Trugbündnisse. Doch tragen diese einen mehr politischen als völkerrechtlichen Charakter.⁴⁾

Wie wir aus obiger Zusammenstellung ersehen, ist das Recht zur Kriegsführung eines Staates abhängig von seiner Stellung, die er innerhalb der Staatengemeinschaft einnimmt. Grundsätzlich aber haben alle unabhängigen Staaten das selbständige Kriegsführungsrecht.

Den gesamten Inhalt dieses Kriegsführungsrechtes darzustellen, fällt nicht in den Rahmen dieser Arbeit. Zwei bedeutende Rechte jedoch, die aus dem Rechte der Kriegsführung abzuleiten sind, nämlich 1. das Recht der Kriegserklärung und 2. das Recht des Friedensschlusses sollen, soweit sie durch das deutsche Staats- und Völkerrecht normiert sind, im folgenden einer juristischen Erörterung unterzogen werden.

Während das innere Staatsrecht eines Staates darüber zu entscheiden hat, durch welche Organe des Staates Krieg und Frieden für ihn beschlossen und die Kriegserklärung an den

¹⁾ Vgl. z. B. Art. 11 Abs. 4 des Vertrages mit Luxemburg vom 11. Mai 1867.

²⁾ Bluntschli, Völkerrecht § 11; v. Viszt a. a. O.; Rivier, Principes II S. 211. Vgl. für die Schweiz insbesondere Morel, Bundesstaatsrecht III S. 386.

³⁾ Die von einzelnen Völkerrechtslehrern aufgeworfene Frage, ob diese Staaten ein Kriegsführungsrecht gegen solche Staaten haben, die außerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft stehen, ist dahin zu beantworten, daß ein derartiges kriegerisches Unternehmen einen Krieg im völkerrechtlichen Sinne nicht darstellt. Vgl. Nys in Revue de droit intern. et de législ. comp. 33, 1.

⁴⁾ Inwieweit das Bestehen eines solchen Schutz- oder Trugbündnisses die Frage der Kriegserklärung berührt, wird weiter unten S. 105 gezeigt werden.

Gegner abgegeben bezw. der Frieden mit diesem abgeschlossen wird, bestimmen sich nach seinem äußeren Staatsrecht, dem sogen. Völkerrecht, die Formen, unter denen sowohl die Kriegserklärung als auch der Friedensschluß unter den Staaten erfolgen.

Nach diesen Gesichtspunkten soll im Folgenden gezeigt werden, im ersten Teile: Wer im deutschen Bundesstaat das Recht zur Kriegsführung besitzt, das Reich oder die Einzelstaaten, und welche Organe zur Entscheidung über Krieg und Frieden berufen sind. Daran wird sich im zweiten Teile anschließen im 1. Kapitel eine Erörterung über die Notwendigkeit, die Formen und das Anwendungsgebiet der Kriegserklärung, sowie endlich im 2. Kapitel eine Darstellung des Friedensschlusses nach Inhalt, Form usw.

Erster Teil.

Kriegserklärung und Friedensschluß nach deutschem Staatsrecht.

I. Kapitel: Kriegserklärung nach deutschem Staatsrecht.

§ 2.

1. Das Reich hat das ausschließliche Recht Krieg zu führen.

1. Wie in den beiden zum Vergleich herangezogenen Bundesstaaten: den Vereinigten Staaten und der Schweiz, der Union bezw. dem Bunde, so steht auch im deutschen Bundesstaate das ausschließliche Recht Krieg zu führen dem Reiche zu. Daß das Reich ein einheitliches Subjekt des Völkerrechts ist, geht unmittelbar aus der R. V. Art. 11 hervor: „Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten.“ Damit nimmt das Reich für sich in Anspruch alle Rechte und Pflichten eines selbständigen Subjekts, deren es zu dieser Verwirklichung im Verhältnis zu den anderen Staaten bedarf. Daß die einzelnen Gliedstaaten dieses Kriegerecht nicht haben, ist zwar in der Reichsverfassung nirgends ausdrücklich gesagt, ergibt sich aber aus der Souveränität des Reiches. Wenn Art. 11 der R. V. sagt: „Der Kaiser hat im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen“, so wird schon durch diese Worte „im Namen des Reiches“, wie *Dambitsch*¹⁾ ausführt, abgesehen von der allgemeinen Bedeutung dieser Bestimmung der sich aus anderen Vorschriften der Reichsverfassung ergebenden Rechtslage Rechnung getragen, daß nur für das Reich

¹⁾ Verfassung des Deutschen Reiches, S. 279.

in seiner Gesamtheit und nicht mehr von und für einen Einzelstaat Krieg erklärt werden kann.¹⁾ Demnach ist weder die Zustimmung eines Einzelstaates als solchen rechtlich erforderlich, noch auch dessen Widerspruch im Falle eines Krieges rechtlich zulässig.²⁾ Ein solcher Widerspruch eines Einzelstaates kann nur bei der Abstimmung im Bundesrat, der einen diesbezüglichen Beschluß fassen soll, geltend gemacht werden, tritt also nach außen gar nicht hervor. Auch im sogen. Bundesrats-Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten wäre eine Weigerung oder ein Widerspruch der in diesem vertretenen Staaten nicht nur unwirksam, sondern auch unzulässig. Denn der erwähnte Ausschuß hat nichts mit der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten zu tun und kann nicht unmittelbar in die Rechte des Kaisers eingreifen. „Er kann“, wie Laband³⁾ sagt, „nicht namens des Reiches beschließen oder Beschlüsse des Bundesrates in auswärtigen Angelegenheiten vorbereiten. Er ist nur dazu da, um Mitteilungen über die auswärtigen Beziehungen des Reiches zu empfangen und die Ansichten der Regierung über diese Mitteilungen auszutauschen; er dient lediglich zur Information der Bundesregierungen über den Stand der auswärtigen Politik und zur Diskussion dieser Politik, ihrer Zielpunkte und Wege.“ Doch wird man ihm das Recht, Bemerkungen und Vorstellungen an den Kaiser und Berichte an den Bundesrat zu richten, zugestehen müssen.

2. Daß den Einzelstaaten aber auch tatsächlich die Möglichkeit, in eigenem Namen Krieg zu erklären und zu führen, entzogen ist, geht daraus hervor, daß ihre Kontingente integrierende Bestandteile des einheitlichen, im Krieg und im Frieden unter dem Oberbefehl des Kaisers stehenden Reichsheeres bilden, daß also ohne dessen Genehmigung nicht für den Krieg

1) Daß das Kriegrecht der Einzelstaaten untereinander ausgeschlossen ist, geht sowohl aus der Unauflöslichkeit des Bundesverhältnisses, als auch aus der N. V. selbst hervor (vgl. Riebel, N. V. Urf. 1871 S. 104), denn nach Art. 76 Abs. 1 der N. V. sind Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, welche nicht privatrechtlicher Natur sind, auf Anrufen des einen Teils vom Bundesrat zu erledigen.

2) Vgl. Laband, 4. Aufl. I S. 186; v. Seydel, S. 161; v. Rönne II S. 306; Arndt, Reichsstaatsrecht S. 704.

3) Laband, 5. Aufl. I S. 253; vgl. auch v. Mohl, N. St. R. S. 313.

verwendet werden darf,¹⁾ und daß die Kriegsmarine des Reiches eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers ist (Art. 63, 1; 53,1 der N. V.)²⁾ Ihm steht die eigentliche Kriegsherrlichkeit zu. Demnach kann kein Landesherr mehr die Armeen zu Kriegszwecken verwenden.“³⁾

3 Das dem Reiche ausschließlich zustehende Recht des Krieges und des Friedens ist ferner begründet in dem Zweck und der Aufgabe des Reiches, nämlich in dem Schutz des Bundesgebietes, wie dies in der Einleitung zur N. V. bestimmt ist. „Dieser Aufgabe und den zu ihrer Durchführung dienenden Hoheitsrechten gegenüber ist das Bundesgebiet eine Einheit.“⁴⁾ Während im Staatenbund die Einzelstaaten sich gegenseitig zum Schutze und zur Verteidigung ihrer Gebiete Hilfe zu leisten haben und gemeinsam durch eine Kollektivgarantie für die Integrität der einzelnen Staatsgebiete eintreten (vgl. Deutsche Bundesakte Art. 11 Abs. 1: „Alle Mitglieder des Bundes versprechen sowohl ganz Deutschland als jeden einzelnen Bundesstaat gegen jeden Angriff in Schutz zu nehmen und garantieren sich gegenseitig ihre sämtlichen unter dem Bunde begriffenen Besitzungen“), ist es im Bundesstaat, im Deutschen Reich, das Reich selbst, das durch einen feindlichen Angriff eines fremden Staates auf das Gebiet auch nur eines Einzelstaates verletzt wird. „Das Reich verteidigt sein eigenes Recht, wenn es Angriffe auf das Bundesgebiet zurückweist, während im Staatenbund die nicht unmittelbar verletzten Staaten durch Leistung der Bundeshilfe ihre vertragsmäßige Pflicht zur Verteidigung eines fremden Rechts erfüllen.“⁵⁾

Das Reich hat demnach das alleinige Recht, das Staatsgebiet gegenüber fremden Staaten zu verteidigen. Mithin ist jede Einwirkung der Einzelstaaten auf die Kriegführung ausgeschlossen, so daß sie sowohl keine Verpflichtungen zur Kriegführung übernehmen, d. h. keine Offensiv- und Defensiv-Alli-

¹⁾ Vgl. Laband, 5. Aufl. S. 232; Gaenel, Staatsrecht I S. 545.

²⁾ Ueber die Ausnahme für Bayern s. Ziffer III § 5 III Abs. 1 und 5 des Vertrages betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 29. November 1870. (S. G. B. 1, 1871 S. 10.)

³⁾ Vgl. G. Schulze, Lehrb. d. D. St. R. I S. 191; Dambitsh S. 279.

⁴⁾ Laband, 5. Aufl. S. 204.

⁵⁾ Laband a. a. O. S. 185.

anzen eingehen dürfen¹⁾, und einem Krieg, an dem das Reich nicht beteiligt ist, als Verbündete eines fremden Staates nicht beitreten können, als auch sich jeder Handlung und Einwirkung zu enthalten haben, welche einem fremden Staate einen wirklichen oder vermeintlichen Rechtsanspruch und damit einen Grund zu einem Krieg gegen das Reich geben könnte.²⁾ Da ferner die Einzelstaaten die Verfügung über die zur Kriegführung unentbehrlichen Machtmittel zu Gunsten des Reiches aufgegeben haben, so können sie nicht mehr als kriegsfähige Mächte gelten.³⁾ „Jeder Krieg deutscher Staaten kann nur ein Reichskrieg sein.“⁴⁾ Andererseits folgt daraus unmittelbar für das Reich die in der Verfassung nicht direkt ausgesprochene Verpflichtung: Wie jedem einzelnen Untertan gemäß Art. 3 Abs. 6 R. B., so auch jedem Einzelstaat den erforderlichen Schutz gegen Angriffe eines fremden Staates zu gewähren.⁵⁾

§ 3.

2. Der Kaiser ist das verfassungsmäßige Vertretungsorgan des Reiches. Art. 11 Abs. 1 R. B.

Aus dem im vorigen Paragraphen entwickelten Grundsatz, daß das Reich die Einzelstaaten auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten wenigstens in der Anwendung und Ausübung von nicht friedlichen Hoheitsrechten gänzlich ausgeschlossen hat,⁶⁾

¹⁾ Vgl. Arndt, a. a. O. S. 714.

²⁾ Daß ein Bundesstaat in einem Kriege des Reiches neutral bleibe, ist ebenfalls ausgeschlossen. Ein derartiger Versuch „wäre Verletzung einer bundesmäßigen Pflicht und würde die Verhängung einer Exekution zur Folge haben“. v. Mohl, Reichs-Staatsrecht S. 312.

³⁾ Vgl. Haenel I S. 531 ff., Laband I S. 185 ff.

Preußen, das trotz seiner Zugehörigkeit zum Deutschen Bunde infolge seiner Besitzungen außerhalb des Bundesgebietes als „europäische Macht“ ein selbständiges Kriegerecht besaß (vgl. Wiener Schluß-Acte Art. 46), hat bereits 1867 durch seinen Eintritt in den Norddeutschen Bund dieses Recht eingebüßt, während die süddeutschen Staaten: Bayern, Württemberg, Baden gerade 1866 das selbständige Recht der Kriegführung, das sie während des Bestehens des ehemaligen Deutschen Bundes nicht besaßen, von neuem erlangten und bis zu ihrem Eintritt in den Norddeutschen Bund 1870 behielten.

⁴⁾ H. Schulze, Preuß. Staatsr. II S. 625.

⁵⁾ Ebenso Arndt, Staatsrecht S. 704.

⁶⁾ Als bekannt vorauszusetzen ist, daß den Einzelstaaten noch ein Vertrags- und Gesandtschaftsrecht zusteht. Vgl. Laband II S. 155.

folgt, daß auch das Vertretungsorgan, welches jedes Gemeinwesen zur Betätigung und Aeußerung seines Willens haben muß, ein solches des Reiches sein muß.

Regelmäßig liegt die Legitimation zur völkerrechtlichen Vertretung in Friedens- wie in Kriegszeiten, das sogen. *ius representationis omnimodae* bei der höchsten Regierungsstelle. „Der ausschließliche Träger der völkerrechtlichen Stellung eines Staates ist das verfassungsmäßige Oberhaupt desselben, da sich in demselben der Gesamtwille personifiziert.“¹⁾ An sich wäre demnach der Bundesrat, da die Verbündeten Regierungen Träger der Reichsouveränität sind, zuständiges Vertretungsorgan. Die R. V. hat aber in Art. 11 das Bundespräsidium, den Kaiser ausdrücklich hierzu berufen und die ihm als solchen zustehenden Rechte und Pflichten normiert. Danach übt der Kaiser dieses Recht zwar als verfassungsmäßig berufenes Organ, aber kraft eigenen Rechtes aus. Art. 11 lautet nämlich in seinem ersten Absatz: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.“ Der Kaiser hat also die auswärtigen Angelegenheiten des Reiches in ihrer Gesamtheit zu leiten. Er ist das alleinige und ausschließliche Vertretungsorgan des Reiches,²⁾ „der einzige legitimierte Vertreter seines Staates anderen Staaten gegenüber.“³⁾; d. h. nur der Kaiser kann das Reich fremden Staaten gegenüber verpflichten, z. B. einen Staatsvertrag mit verbindlicher Kraft für das Reich abschließen. Bundesrat und Reichstag — die verfassungsmäßigen Gesetzgebungsorgane des Reiches gemäß Art. 5 Abs. 1 R. V. — sind „vollkommen handlungsunfähig“. Sie können derartige Rechtsakte „verhindern, sie aber niemals vornehmen.“⁴⁾

Dieser Satz wird in der Literatur fast einstimmig anerkannt. Der Kaiser ist der Repräsentant des Reiches als eines Mit-

¹⁾ v. Nöhl, Enzykl. S. 415; vergl. ferner v. Martens, (Vergbohms) II S. 310 ff.

²⁾ Bgl. Laband, 5. Aufl. I S. 229.

³⁾ G. Schulze II S. 325. ⁴⁾ Laband a. a. O.

gliedes der Staatengemeinschaft. Er besitzt das in den Monarchien dem Monarchen als Ausfluß seiner Souveränität zustehende Recht der völkerrechtlichen Vertretung. So sagt Anschütz: „Allein Sache des Kaisers ist es, das Reich als Mitglied der Staatengemeinschaft zu repräsentieren. In Ausübung dieser Funktion hat der Kaiser die auswärtige Politik des Reiches zu bestimmen, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse usw. einzugehen.“¹⁾ Ähnlich Laband (I S. 209): „Das Reich hat keinen anderen Vertreter als den Kaiser bezw. dessen Gehilfen. Weder der Bundesrat allein, noch Bundesrat und Reichstag zusammen, noch die einzelnen deutschen Landesherren in Person können für das Reich einen Vertrag abschließen; der Kaiser allein, bezw. der Reichskanzler als kaiserlicher Reichsminister²⁾ ist zur Vertretung des Reiches befugt.“³⁾

Von den Befugnissen, welche dem Kaiser als einzigem und ausschließlichem Vertretungsorgan von der R. V. zugewiesen sind, sind die wichtigsten in Art. 11 Abs. 1 aufgezählt. Es sind dies die von Haenel sogen. völkerrechtlichen Hoheitsrechte, nämlich das Recht Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.⁴⁾ Nach Haenel (S. 532) bedeuten diese Einzelrechte nur Exemplifizierungen, „sie sind nicht erschöpfende Bestimmungen“, sondern lediglich als Entfaltungen des kaiserlichen Vertretungsrechtes aufzufassen.⁵⁾

Mit der Annahme des Grundsatzes, daß der Kaiser das alleinige und ausschließliche Vertretungsorgan des Reiches ist,

1) Anschütz, St. R. S. 549.

2) Als solcher ist der Reichskanzler auswärtigen Staaten gegenüber „legitimiert, die Rechte des Reiches wahrzunehmen, Verhandlungen zu führen, Verträge zu vereinbaren, Leistungen entgegenzunehmen und zu gewähren“. Hierzu bedarf er regelmäßig keiner Spezialvollmacht. Vgl. Laband, 5. Aufl. S. 379.

3) Nicht unerwähnt bleibe, daß auch die Verfügung über die Mittel, welche eine dauernde und nachhaltige Vertretung des Reiches gegenüber dem Ausland garantieren, nämlich die Verfügung über die Machtmittel des Reiches, über Heer und Marine, in der Hand des Kaisers liegt. Art. 63, 1; 68, 1 R. V.; vgl. Danneberg a. a. O. und Rönne, Preuß. Staatsr. I S. 702 ff.; Laband, 5. Aufl. S. 232.

4) Haenel, Staatsr. I S. 531.

5) Vgl. Rönne, Staatsr. I S. 236.

ist aber noch keineswegs ausgesprochen, daß der Kaiser unbeschränkte Vertretungsmacht in allen Fällen besitzt. Vielmehr ist auch für den Umfang derselben die Verfassung maßgebend. Dies ist ein in der Literatur allgemein anerkannter Grundsatz. Die völkerrechtlichen Autoritäten von Hugo Grotius bis zur Gegenwart geben die Möglichkeit einer derartigen Legitimationsbeschränkung des Staatsoberhauptes mit Wirkung nach außen durch die Verfassungsbestimmungen zu.¹⁾ Sie alle lehren, daß Beschränkungen, welche eine Verfassung dem Vertretungsorgan auferlegt, auch im Verkehr der Staaten zu beachten seien, so daß z. B. Verträge, welche unter Verletzung dieser einschränkenden Bestimmungen abgeschlossen sind, eine völkerrechtliche Verbindlichkeit für diesen Staat nicht begründen. So sagt beispielsweise schon G. F. v. Martens: *C'est à la constitution positive de chaque Etat à déterminer jusqu'à quel point le monarque dans les monarchies ou tel conseil dans les républiques pourra seul obliger la nation par les traités qu'il signe ou qu'il autorise des subalternes à signer. — Ce que promet le chef ou le subalterne au de là des bornes de l'autorité qu'il lui est confiée n'est qu'une simple sponsion, qu'un consentement subséquent, soit exprès soit tacite, de la nation, rend seul obligatoire pour elle.*²⁾

Auch die deutschen Staatsrechtslehrer, selbst diejenigen, die speziell für das Deutsche Reichsstaatsrecht eine derartige Legitimationsbeschränkung leugnen, wie Laband, erkennen die Möglichkeit einer solchen Legitimationsbeschränkung an. Ob nun überhaupt eine solche mit völkerrechtlicher Wirkung, d. h. mit Wirkung gegenüber anderen Staaten durch die R. V. normiert ist, und in welchen Fällen sie eintritt, ist streitig, aber m. E., wie die folgende Untersuchung zeigen soll, zu bejahen.

¹⁾ Siehe die einzelnen Aussprüche bei Probst in Sirth's Annalen S. 266 ff.

²⁾ Précis du droit des gens moderne S. 95.

³⁾ Ebenso Battel, le droit des gens, livre II c. 12 § 152 ff.; Jellinek, Das europäische Völkerrecht 1867 S. 161 ff. Insbesondere auch Bluntzschli, Das moderne Völkerrecht S. 113, 233, 238 ff.

§ 4.

3. Rechtliche Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrats bei den völkerrechtlichen Willensakten im allgemeinen in den Fällen des Art 11 Abs. 2 und 3 der Reichs-Verfassung.

Die bisherigen Darlegungen lassen sich in folgenden Sätzen zusammenfassen:

1. Nur das Vertretungsorgan eines Staates kann fremden Staaten gegenüber mit rechtlicher Wirkung für ersteren handeln.

2. Diese Vertretungsbefugnis kann verfassungsmäßig beschränkt sein durch ein anderen Organen des Staates eingeräumtes Recht der Zustimmung oder Genehmigung.

3. Ob ein derartiges Mitwirkungsrecht nicht nur innerstaatliche, sondern zugleich auch unmittelbare Wirkungen dritten Staaten gegenüber äußert, ist eine Frage des einzelnen positiven Staatsrechts.¹⁾ So viel läßt sich hier schon sagen: Dieses Mitwirkungsrecht hat nicht die Natur, daß es seine Subjekte zu Mitträgern der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis des Staates macht; die ausschließliche Vertretungsbefugnis des Vertretungsorgans wird durch diese Mitwirkung in keiner Weise berührt.²⁾

Auf das Deutsche Reich angewandt, lauten diese Sätze:

1. Der Kaiser, niemand außer ihm, ist fremden Staaten gegenüber befugt, das Reich zu vertreten.

2. Alle innerhalb seiner verfassungsmäßigen Vertretungsbefugnis von ihm „im Namen des Reiches“ abgegebenen Willenserklärungen sind für das Reich rechtswirksam und begründen Rechte und Pflichten für dasselbe.

3. Daß diese Vertretungsbefugnis des Kaisers anderen Staaten gegenüber durch die Verfassung beschränkt ist, ergibt sich aus den Bestimmungen des Art. 11 Abs. 2 R. V. bezüglich der Kriegserklärung und aus Abs. 3 desselben Artikels bezüglich des Vertragsschlusses.

Die beiden ersten hier festgestellten Sätze sind bereits S. 13 ff. behandelt. Es bleibt also noch die aus dem letzten Satze sich ergebende Frage zu prüfen, welcher Art die Beschränkung der kaiserlichen Vertretungsbefugnis ist.

¹⁾ Vgl. Probst, a. a. O. S. 274. ²⁾ Vgl. H. Schulze, II S. 325.

Art. 11 Abs. 2 verlangt in gewissen noch näher zu bestimmenden Fällen die Zustimmung des Bundesrats zur Kriegserklärung: „Zur Kriegserklärung im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.“ Ebenso bestimmt Abs. 3 desselben Artikels, daß für eine bestimmte Gruppe von Verträgen „zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich ist.“¹⁾

Am zweckmäßigsten dürfte es sein, zunächst die Frage, welche Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrats in Abs. 2 und 3 des Art. 11 zukommt, einheitlich und von gemeinsamen Gesichtspunkten ausgehend zu erörtern.²⁾

Meiner Ansicht nach läßt sich das erwähnte Mitwirkungsrecht des Bundesrates allgemein in folgenden Sätzen charakterisieren.

Aus der Natur eines Staates als einer Gesamtpersonlichkeit folgt, daß er nur durch seine Organe, durch Menschen, handeln kann. Insbesondere wird der Wille der Gesamtperson durch den Willen ihrer Organe gebildet. Die endgültige Kompetenzregelung, sowie insbesondere die Frage, welche Organe überhaupt berufen sind, den Willen des Staates im Einzelfalle zu bilden und zu erklären, bestimmt und beantwortet die Verfassung eines jeden Staates.³⁾ Aber nur innerhalb seiner Kompetenz kann jedes Organ den Staatswillen bilden bzw. bei Bildung desselben mitwirken. Jede die Kompetenz überschreitende Willenserklärung eines Organs ist keine Willenserklärung des Staates.

So ist auch der Kreis der Handlungen, welche das Staatsoberhaupt einer konstitutionellen Monarchie mit Rechtswirkung vornehmen kann, im Gegensatz zur unbeschränkten Stellung des absoluten Herrschers, ein beschränkter. Sein Wille deckt sich nicht

¹⁾ Ob unter diese beschränkende Bestimmung auch die Friedensverträge fallen, wird im § 6 I gezeigt werden.

²⁾ Die bisherige Literatur begeht m. E. den Fehler, daß sie diese Frage der Legitimationsbeschränkung nicht allgemein erörtert und keine gemeinsamen Gesichtspunkte hierfür aufstellt, sondern lediglich bei Besprechung der Staatsverträge auf diese Frage eingeht, während doch dieselbe Frage ebensogut zu lösen ist bei den einseitigen „völkerrechtlichen“ Willensakten des Staates wie z. B. bei der Kriegserklärung.

³⁾ Vgl. Jellinek, Die rechtl. Natur der Staatenverträge S. 52.

in allen Fällen mit dem des Staates. So ist z. B. nach der preussischen Verfassung der König in der Gesetzgebung beschränkt durch die Mitwirkung der Volksvertretung (Art. 62, I preuß. Verf. Urk.), und im Reich ist die übereinstimmende Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag zu einem Gesetz erforderlich und genügend (Art. 5 Abs. 1 R. V.), während der Kaiser an der Gesetzgebung, wenigstens an der Willensbildung nicht beteiligt ist (Art. 17 R. V.).

Daß dieser von den verfassungsmäßigen Organen gebildete Wille des Staates nur ein einheitlicher sein kann, geht deutlich aus den Verfassungsvorschriften hervor. So sagt beispielsweise Art. 62 Abs. 2 preuß. Verf. Urk.: „Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.“ Ähnlich die R. V. in Art. 5, I S. 2: „Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen (des Bundesrats und des Reichstags) ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend“.

Ebenso wie bei dem Gesetzgebungsakte muß man auch bei den übrigen Willensäußerungen des Staates, bei Staatsverträgen und dem einseitigen Willensakt der Kriegserklärung zwischen der Willensbildung, an der die verfassungsmäßig berufenen Organe mitzuwirken haben — so bei der Kriegserklärung nach Art. 11 Abs. 2 teils der Kaiser allein, teils Kaiser und Bundesrat gemeinschaftlich — und der Erklärung dieses Willens an den fremden Staat unterscheiden.

Fehlt es an einem Erfordernis der Willensbildung — z. B. bei Staatsverträgen nach Art. 11 Abs. 3 an der erforderlichen Zustimmung des Bundesrats oder der Genehmigung des Reichstages —, so stellt sich die trotzdem vom Kaiser dem fremden Staate übermittelte Willensäußerung nicht als solche des Reiches dar und ist deshalb null und nichtig.¹⁾ „Der Wille des Kaisers muß die Zustimmung dieser Faktoren in sich aufnehmen, um sich als vollgültiger Reichswille darzustellen.“²⁾

Dies mag zur vorläufigen Orientierung genügen. Im Folgenden soll zunächst die Kriegserklärung in ihrer Bedeutung

¹⁾ Die hier vertretene Ansicht, die in der Literatur zum Teil unterstützt, zum Teil heftig bekämpft wird, wird weiter unten näher begründet werden.

²⁾ S. Schulte, II S. 325.

für das innere Staatsrecht des Reiches dargestellt und sodann in einem weiteren Paragraphen der Friedensschluß nach innerem deutschen Staatsrecht behandelt werden. Hierbei wird die Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstages im einzelnen gewürdigt werden.

§ 5.

4. Mitwirkung des Bundesrates speziell bei der Kriegserklärung.

Die Bedeutung des Wortes Kriegserklärung im Rechtssinne ist eine zweifache.¹⁾ Es bezeichnet erstens den Akt, durch den das zuständige Staatsorgan den Krieg beschließt, d. h. den Entschluß faßt, gegenüber einem anderen Staate die friedlichen Beziehungen abzubrechen und zu kriegerischen Akten überzugehen. Dies ist recht eigentlich das Recht der Entscheidung über Krieg und Frieden. Zweitens bedeutet Kriegserklärung die Mitteilung dieses Beschlusses durch den Staat, der ihn gefaßt hat, an den Staat, gegen den er gerichtet ist.²⁾ Diese Befugnis zur Notifikation ist ein Reflexrecht der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis und steht demgemäß im Deutschen Reiche dem Kaiser zu. Art. 11 Abs. 1 R. V. (Vgl. hierzu oben § 3).

Auf diese zweite Bedeutung des Wortes Kriegserklärung braucht deshalb nicht weiter eingegangen zu werden. Es bleibt demnach noch zu untersuchen: Welches ist das zuständige Organ zur Kriegbeschießung? Ist es der Kaiser gemäß Art. 11 Abs. 1 allein und ausschließlich, oder hat der Bundesrat ein Mitwirkungsrecht gemäß Art. 11 Abs. 2 R. V.?

Im allgemeinen und grundsätzlich steht das Recht der Entscheidung über Krieg und Frieden dem Inhaber der Souveränität, d. h. also in den Monarchien dem Monarchen, im deutschen Bundesstaat den im Bundesrat vereinigten Vertretern der Landesregierungen zu. So erklärte schon das Allgemeine Land-

¹⁾ Auf diese zweifache Bedeutung hat der Berichterstatter *Renault* auf der II. Haager Konferenz hingewiesen. Vgl. unten S. 91 Anm. 1.

²⁾ Vgl. *Sainte Croix* S. 53; *Manche* S. 91; *Zueder* in *Holtendorff's Handbuch* IV, § 66 Anm. 5. — Wie diese Notifikation an den Gegner bezw. an die anderen Staaten zu geschehen hat, ist eine Frage des äußeren Staatsrechts, des Völkerrechts. Vgl. unten § 8.

recht im § 5 I. II Tit. 13 das Recht Krieg zu erklären und Frieden zu schließen für ein ausschließliches Hoheitsrecht des Staatsoberhauptes.¹⁾

In Monarchien wie in Preußen sind das Recht der völkerrechtlichen Vertretung, speziell das Recht zur Abgabe der Kriegserklärung und das der Entscheidung über Krieg und Frieden im Monarchen vereinigt, und demnach in den Verfassungen dieser Länder auch nicht geschieden (vgl. Art. 48 preuß. Verf. Urk.). Dagegen kommt im Staatenbunde, wie im alten Deutschen Bunde, und im Bundesstaat, insbesondere, wie wir noch sehen werden, im Deutschen Reiche dieser Unterschied zwischen beiden Rechten auch in der Verfassung klar zum Ausdruck. Wenn ein feindlicher Angriff drohte, mußte ein Beschluß „wegen der in solchen Fällen unverzüglich in Wirksamkeit zu setzenden Verteidigungsmaßregeln“ von den Bundesregierungen (der engeren Versammlung) gefaßt werden (Art. 38 Wiener Schlußakte). Der gefaßte Beschluß verpflichtete „sämtliche Bundesstaaten zur Teilnahme an den vom Bundestage notwendig erachteten Verteidigungsmaßregeln“ (Art. 41 Wiener Schlußakte). Ebenso war zu einer förmlichen Kriegserklärung des Bundes ein Beschluß „in der vollen Versammlung nach der für dieselbe vorgeschriebenen Stimmenmehrheit von zwei Dritteln“ erforderlich (Art. 40 Wiener Schlußakte).

Um nach Auflösung des Deutschen Bundes ein engeres Bundesverhältnis herzustellen, hat man bei der Errichtung des Norddeutschen Bundes das *ius belli* abweichend von dem oben aufgestellten Grundsatz nicht mehr der Gesamtheit der Bundesregierungen, dem Bundesrat, überlassen, sondern dieses Recht in die alleinige Hand der vollziehenden und regierenden Gewalt, des Bundespräsidiums gelegt.²⁾ Dies entsprach dem leitenden Grundgedanken der neuen Verfassung: „Die gesamten auswärtigen Beziehungen des Reiches in der Hand seines Oberhauptes zu konzentrieren und so Deutschland zum ersten Male in der Ge-

¹⁾ Vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsrecht I S. 704.

²⁾ Vgl. Thudichum S. 253. Störk in Archiv f. öff. R. 7, 1893 S. 582 rechtfertigt die Kriegsprärogative der Krone wie folgt: „Mehr als irgendwo sonst erscheint hier das Bedürfnis nach Personifikation unabweislich. Die Staatsgewalt tritt nur durch Personifikation ins Leben und in die Wirksamkeit, d. h. durch ihre Innehabung und Ausübung seitens eines bestimmten Individuums“.

schichte eine wahrhaft einheitliche nationale Politik zu ermöglichen.¹⁾ Infolgedessen ist auch in der Verfassung des Norddeutschen Bundes der Unterschied zwischen beiden Rechten nicht klar zum Ausdruck gekommen. Denn die Bundesverfassung bestimmte in Art. 11 Abs. 1: „ . . . Das Bundespräsidium hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse mit fremden Staaten einzugehen“ Demnach besaß das Bundespräsidium nicht nur das Recht der Kriegserklärung, sondern auch selbständig und ausschließlich das Recht der Kriegbeschließung. Weder die Zustimmung des Bundesrats noch die des Reichstages war dazu erforderlich.²⁾

Hierin ist, wie bereits erwähnt, eine grundsätzliche Aenderung eingetreten, — indem das Recht der Kriegserklärung prinzipiell an die Zustimmung des Bundesrats geknüpft wird,³⁾ — durch die Einfügung des neuen Abs. 2 in Art. 11: „Zur Kriegserklärung im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.“

Dieser Zusatz findet sich zuerst in der mit den Großherzögümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 15. November 1870. (Bd. G. Bl. 1870 S. 632.) Im konstituierenden Reichstag wurde er durch den Präsidenten des Bundeskanzleramtes, Delbrück, in der Sitzung vom 5. Dezember 1870 zur Erörterung gestellt. Die Ansichten, die bei seiner Beratung hier zum Ausdruck gekommen sind, geben uns einigen Aufschluß über die Absichten, die dem Antrag zu Grunde lagen und die darauf hinausliefen, das Bundespräsidium in der Ausübung des bisher uneingeschränkten Rechts der Entscheidung über Krieg und Frieden in dem noch näher anzugebenden Sinne einzuschränken.

In der erwähnten Sitzung des Reichstages des Norddeutschen Bundes begründete Delbrück den in Frage stehenden Abs. 2 des Art. 11 der Bundesverfassung folgendermaßen: „Dieser

¹⁾ S. Schulze, Preuß. Staatsr. II S. 823. — Auch die deutsche R. B. von 1849 legte dem Kaiser im § 76 das Recht bei, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen.

²⁾ Ebenso Thudichum, a. a. D. ³⁾ So Behling S. 74.

Zusatz läßt sich unzweifelhaft charakterisieren als eine Verstärkung des föderativen Elements in der Bundesverfassung. Sein wirklicher Charakter liegt aber in etwas anderem. Je mächtiger der Bund wird, je weiter er sich ausdehnt, um so mehr ist es von Interesse, auch dem Auslande gegenüber in der Bundesverfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, was der Bund ist, nämlich ein wesentlich defensives Staatswesen. Dieser Gedanke konnte in keiner zutreffenderen Weise zum Ausdruck gebracht werden, als durch den in Art. 11 aufgenommenen Zusatz.“^{1) 2)}

Diese Charakterisierung aus dem Munde des Vertreters der Bundesregierung, der sich mehrere Abgeordnete, insbesondere *Loewe* (Sten. Ber. S. 96) anschlossen, gibt die politische Bedeutung des Zusatzes richtig wieder; denn dieser Satz verstärkt im Prinzip die Stellung des Bundesrates und bringt zugleich die friedliebende, lediglich defensive Natur des Reiches zum Ausdruck.³⁾

Während nun die Annahme dieser die Mitwirkung des Bundesrats zu dem wichtigen Akte der Kriegserklärung statuierenden Bestimmung im Parlament sich ohne Kampf vollzog, ist um ihre rechtliche Bedeutung in der an die Entstehung des Deutschen Reiches anknüpfenden staatsrechtlichen Literatur heftig gestritten worden.

Zunächst hat die Ausnahme einer derartigen, die Befugnis des Bundespräsidiums einschränkenden Bestimmung zu Bedenken politischer sowohl wie materieller Art Unlaß gegeben. So hat insbesondere bei Erörterung der Frage, aus welchen Gründen ein verschiedenes Recht des Kaisers in betreff der Kriegserklärung und des Friedensschlusses verfassungsmäßig festgestellt sei, v. *Mohl*⁴⁾ auf die politischen Bedenken eines Mitwirkungsrechtes des Bundesrates bei der Kriegserklärung hingewiesen. Ein gegen eine Kriegserklärung ausfallender Beschluß des Bundesrats würde „den Kaiser, welcher bisher selbstständig die Verhandlungen führte, an die fremde Macht nicht

1) Stenogr. Berichte des außerordentlichen Norddeutschen Reichstages 1870 S. 70; vgl. auch *Hirths* Ann. Jahrgang 1870, S. 745.

2) Vgl. auch *Arnold*, Komment. S. 136 zu Art. 10.

3) Anders der Abgeordnete v. *Riquel*, a. a. O. S. 99.

4) Reichsstaatsrecht S. 325 ff.

auszugleichende Bedingungen stellte, oder deren mit einem Bruch drohenden Forderungen zurückwies, welcher alle militärischen Vorkehrungen zu einem Kriege aus eigenem Rechte traf bis zur Mobilmachung und Aufstellung an der Grenze, welcher vielleicht Bündnisse zu dem Zwecke rechtsgültig abschloß, auf eine unerträgliche Weise bloßstellen und überdies die Ehre und das Ansehen des Reiches, wahrscheinlich ganz nutzlos, verletzen.“¹⁾

Als Hauptgrund für die Einführung des erwähnten Zusatzes wird von Fischer (S. 135) der offenbare Nutzen angegeben, welchen die angeführte Bestimmung in politischer Beziehung dem deutschen Volke namentlich in den Augen des Auslandes gewähre. Als ein weiterer wichtiger Grund kommt jedenfalls in Betracht die außerordentliche Bedeutsamkeit eines solchen Staatsaktes, wie die Kriegserklärung ist.²⁾ Ein Mitwirkungsrecht des Bundesrates entspricht sodann dem Grundsatz, daß die souveräne Macht im Staate die Entscheidung über Krieg und Frieden besitzt.³⁾

Diese Äußerungen mögen zur vorläufigen Charakterisierung des uns hier interessierenden Zusatzes genügen.

Im folgenden soll zunächst festgestellt werden, in welchen Fällen die Verfassung bei einer Beschlussfassung über Krieg und Frieden die Mitwirkung des Bundesrates verlangt, bezw. den Kaiser allein beschließen läßt. Sodann wollen wir die rechtliche Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrates einer genauen Betrachtung unterziehen.

I. Wenn die Reichsverfassung in Abs. 2 des Art. 11 sagt: „Zur Kriegserklärung im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß . . . erfolgt“, so geht schon aus der Wortfassung des Absatzes klar hervor, daß prinzipiell die Zustimmung des Bundesrates zur Kriegserklärung erforderlich ist, und daß nur ausnahmsweise der Kaiser selbständig entscheiden kann: „Es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.“

¹⁾ v. Mohl a. a. O. S. 326. ²⁾ Ebenso Reinde, S. 151.

³⁾ Aus dem Mitwirkungsrecht des Bundesrates folgt nun ganz klar seine Befugnis, die vom Kaiser beabsichtigte Kriegserklärung zu verweigern. Daß die Reichsverfassung nur ein Scheinrecht des Bundesrates habe statuieren wollen, wird wohl kaum behauptet werden können. Vgl. v. Mohl, R. St. R. S. 326.

Welche Ausnahmefälle, in denen der Kaiser allein das Entscheidungsrecht besitzt, sind das? Wann liegt ein solcher „Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten“ vor? Die Entscheidung der Frage, ob unter „Angriff“ die bloße Erklärung des Krieges an Deutschland oder die formlose Gewaltanwendung zu verstehen ist, dürfte angesichts der schlechten Fassung dieses Absatzes nicht ganz leicht sein.

Unter „Angriff“ verstehen wir zunächst jedes tatsächliche, gewalttätige Vorgehen eines Staates gegen einen anderen mittelst seiner offiziellen Streitkräfte, das zum Endziel hat die Beugung des Willens bezw. die Unterwerfung des letzteren Staates oder wenigstens die Anerkennung des vermeintlichen Anspruchs. Die Gewalt, die geübt wird, ist eine physische mit Waffen, ein Kampf, der die Schädigung bezw. Vernichtung der gesamten Kraft des Gegners bezweckt. Das feindliche Vorgehen darf ferner nicht mit allen Mitteln und nicht gegen jedes beliebige Gut des Gegners erfolgen, es muß sich vielmehr im Rahmen der erlaubten Kriegsmittel bewegen. Der Angriff muß endlich ausgehen von den mit der militärischen Aktion betrauten Organen des Staates.¹⁾ Welche Kriegsmittel erlaubt sind und welche Streitkräfte als „bewaffnete Macht“ der kriegführenden Parteien angesehen werden, bestimmt der Landkriegsrechtskodex der II. Haag. Konf. (N. G. Bl. 1908 S. 154.)

Durch die Gewaltanwendung unterscheidet sich der „Angriff“ von dem Vorgehen eines Staates gegenüber einem anderen, das lediglich eine Rechtsverletzung darstellt. Während letztere den verletzten Staat unter Umständen erst zum (Angriffs-) Kriege gegen den verletzenden Staat berechtigt, befindet sich der Gegner gegenüber einem „Angriff“ bereits in der Stellung eines Verteidigers. Im ersteren Falle (zum Angriffs-kriege) ist nach der Reichsverfassung die Zustimmung des Bundesrates erforderlich; im letzteren Falle aber hat der Kaiser das alleinige Entscheidungsrecht. Ob der angegriffene Staat die Gewalttaten erwidern, m. a. W. den Krieg seinerseits aufnehmen will, oder sich einfach passiv verhält und ohne Kampf den gegnerischen Anspruch anerkennen und befriedigen will, hängt von seinem Ermessen, noch mehr aber von seinen phy-

¹⁾ Vgl. Ullmann, Völkerrecht S. 476.

fischen Mitteln ab, die ihn einen aussichtsvollen Krieg zu führen in Stand setzen.

Unter der hier in Frage kommenden Bestimmung des Art. 11 der R. V. ist aber nicht bloß der tatsächliche, faktische Angriff zu verstehen, sondern es gilt auch die Kriegserklärung an sich schon als Angriff. Denn auch in diesem Falle steht der Angriff bevor, „erfolgt“ er. In beiden Fällen befindet sich das Reich in der Defensive. Es führt, wenn es den Angriff mit Gewalttätigkeiten erwidert, einen Verteidigungskrieg, einen „Notwehrkrieg“, wie Binding¹⁾ sagt.²⁾

In demselben erweiterten Sinne faßte bereits die Bundesakte des Deutschen Bundes den Verteidigungskrieg auf. „Wenn das Bundesgebiet von einer auswärtigen Macht feindlich überfallen wird, tritt sofort der Stand des Krieges ein, und es muß in diesem Fall, was auch ferner von der Bundesversammlung beschlossen werden mag, ohne weiteren Verzug zu den erforderlichen Verteidigungsmaßnahmen geschritten werden. (Art. 39 Wiener Schlußakte). Man brauchte den wirklichen Angriff aber nicht abzuwarten; es genügte die Gefahr eines feindlichen Angriffs, die ohne Frage schon sofort im Falle einer Kriegserklärung besteht (Art. 38, 41 Wiener Schlußakte).³⁾ Nach völkerrechtlichen Grundsätzen wird deshalb auch im Einzelfalle eine Kriegserklärung vom sich verteidigenden Staate nicht mehr gefordert (vgl. unten S. 103 f.), vielmehr ist der Angegriffene ohne weiteres berechtigt, den drohenden Angriff sofort mit Gewalttaten zu erwidern. Der Kaiser kann daher

1) Rechtliche Stellung des Kaisers S. 15.

2) Näheres über den Angriffskrieg und Verteidigungskrieg s. unten S. 103 f. dieser Abhandlung.

3) „Wenn aus der Anzeige eines Bundesstaates oder aus anderen zuverlässigen Angaben Grund zu der Besorgnis geschöpft wird, daß ein einzelner Bundesstaat oder die Gesamtheit des Bundes von einem feindlichen Angriffe bedroht sei. so muß die Bundesversammlung sofort die Frage, ob die Gefahr eines solchen Angriffes wirklich vorhanden ist, in Beratung nehmen und darüber in der kürzest-möglichen Zeit einen Ausspruch tun. Wird die Gefahr anerkannt, so muß gleichzeitig mit diesem Ausspruche wegen der in solchen Fällen unverzüglich in Wirksamkeit zu setzenden Verteidigungsmaßnahmen ein Beschluß gefaßt werden“. (Art. 38 Wiener Schlußakte.) „Der . . . gefaßte Beschluß . . . verbindet sämtliche Bundesstaaten zur Teilnahme an den vom Bundestage notwendig erachteten Verteidigungsmaßnahmen“. (Wiener Schlußakte Art. 41.) Vgl. Zachariae III S. 355.

in einem solchen Falle die Mobilisierung anordnen und die sonstigen zum Kriege erforderlichen Maßnahmen selbständig und unabhängig treffen. Aber nicht jeder beliebige Angriff ist als Voraussetzung für das selbständige kaiserliche Kriegsrecht von der Reichsverfassung zugelassen. Vielmehr muß der Angriff „auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten“ erfolgen.

Was gehört zum Bundesgebiet? Das Bundesgebiet umfaßt einmal die in Art. 1 der R. V. aufgeführten 25 Gliedstaaten, ferner gehört zum Bundesgebiet das Reichsland Elsaß-Lothringen, das durch Gesetz vom 31. Mai 1911 über die Verfassung Elsaß-Lothringens in mehrfacher Beziehung den Bundesstaaten gleichgestellt worden ist, ohne jedoch ein solcher geworden zu sein.¹⁾ Endlich ist noch durch Gesetz vom 15. Dezember 1890 betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich Helgoland nicht nur zum Bundesgebiet hinzugetreten (§ 1 d. Ges.), sondern auch die Verfassung ausdrücklich mit dem Tage der Einverleibung auf der Insel in Geltung getreten (§ 2 d. Ges.).

Die Feststellung, daß ein Angriff auf diese Gebiete das Bundesgebiet verletzt, bietet keine Schwierigkeit.

Eine viel umstrittene Frage ist nun aber die: Ist unter einem Angriff auf die deutschen Schutzgebiete auch „ein Angriff auf das Bundesgebiet“ zu verstehen? Bekanntlich gilt die Reichsverfassung in den Kolonien nicht. Diese gelten zwar dem Auslande gegenüber, da sie ausschließlich der Herrschaft des Reiches unterworfen sind, als deutsches Gebiet, als Inland, nicht aber als Bestandteile des deutschen Reichsgebietes im Sinne der Reichsverfassung,²⁾ da diese nicht auch ausdrücklich auf die Kolonien ausgedehnt worden ist. Bundesgebiet hätten sie nur durch eine Abänderung des Art. 1 der R. V. werden können; eine solche hat aber nicht stattgefunden.³⁾ Sie sind, wie J o r n⁴⁾ treffend sagt, dem Deutschen Reich nur angegliedert worden und gelten somit nicht als Bundesgebiet. Ein Angriff auf die Schutzgebiete fällt demnach auch nicht unter

1) Vgl. R e h m, S. Das Reichsland Elsaß-Lothringen, Leipzig 1912.

2) Vgl. v. S e n d e l zu Art. 11 S. 161.

3) Vgl. R e n e r - A n s c h ü t z, Staatsrecht S. 213.

4) Staatsrecht I S. 578.

die Bestimmung der R. V., da letztere bekanntlich in den Kolonien nicht gilt. Wer aber ist nun bei einem Angriff auf die Kolonien zur Entscheidung nach Anordnung der erforderlichen Gegenmaßregeln berufen: der Kaiser, der Bundesrat oder beide Organe zusammen? Beim Fehlen einer Rechtsnorm hierüber werden wir prüfen, ob sich eine analoge Anwendung der Verfassungsbestimmung rechtfertigen läßt. Diese sagt: Im Falle eines Angriffs auf das Bundesgebiet bedarf es nicht der Zustimmung des Bundesrates. Mit Recht ist hier das kaiserliche Recht unbeschränkt. Bei einem Angriff auf deutsches Bundesgebiet, durch den die Existenz des Reiches selbst sofort bedroht und in Frage gestellt ist, bedarf es keiner weiteren Überlegung, es gilt einzig und allein den Angriff abzuwehren. Ein Nachgeben ohne Kampf wäre in der Politik des Reiches undenkbar. Dagegen werden bei einem Angriff auf ein deutsches Schutzgebiet zwar wichtige Interessen des Reiches gefährdet, aber es besteht hierbei doch keine direkte Gefahr für das deutsche Reichsgebiet.¹⁾ Deshalb kann hier jedesmal von Kaiser und Bundesrat gemeinschaftlich geprüft werden, welche Gegenmaßregeln etwa erforderlich sind. Auch aus diesem praktisch-politischen Gesichtspunkte heraus werden wir bei einem Angriff auf ein Schutzgebiet Kaiser und Bundesrat gemeinsam über Krieg und Frieden entscheiden lassen.²⁾

Man könnte jedoch noch einen rechtlichen Gesichtspunkt für das unbeschränkte Kriegsrecht des Kaisers im Falle eines Angriffes auf ein Schutzgebiet anführen, nämlich den, daß dem Kaiser die Schutzgewalt in den Kolonien übertragen ist (Vergl. Schutzgebietsgesetz § 1 vom 25. Juli 1900) (R. V. Bl. 1900 S. 813): „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus“, sowie er in Elsaß-Lothringen gemäß § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 und gemäß Art. II § 1 des Gesetzes vom 31. Mai 1911 die Staatsgewalt ausübt. Da aber Schutzgewalt identisch ist mit Staats-

¹⁾ So auch v. Stengel, Rechtsverhältnisse 1901 S. 82.

²⁾ Ebenso G. Meyer, § 190 Z. 632 Anm. 7; v. Senzel, Komm. S. 161, Behling, S. 75; anderer Ansicht, jedoch ohne Begründung Arndt, Staatsrecht S. 704. Unrichtig Sabersky, S. 28, der in diesem Falle sogar noch eine Kriegserklärung für notwendig hält, obschon eine solche von Seiten des Angegriffenen nicht gefordert wird.

gewalt,¹⁾ so ergibt sich, daß der Kaiser bei Ausübung derselben denjenigen Beschränkungen unterworfen ist, welche sich aus der Reichsverfassung — z. B. bezüglich des Kriegrechts gemäß Art. 11 Abs. 2 R. V. — und aus Reichsgesetzen ergeben, es sei denn, daß diese besondere Abweichungen normiert hätten. Da nun das Kriegrecht nicht ein Recht der sogen. Schutzgewalt, sondern ein solches der allgemeinen Reichsgewalt ist, so ist auch nicht einzusehen, warum der Kaiser in Ausübung dieses Rechtes anders gestellt sein sollte, wenn er dasselbe in Bezug auf die Schutzgebiete ausübt.²⁾

Dagegen kann der Kaiser gegen Angriffe auf Schutzgebiete von Seiten eines Gegners, der nicht als kriegführende Macht anerkannt ist, auf Grund der ihm zustehenden Schutzgewalt die erforderlichen Gegenmaßregeln zur Unterwerfung des Aufstandes anordnen, da diese sich als bloße Verwaltungsmaßregeln darstellen.³⁾

Zum Bundesgebiet im obigen Sinne gehören endlich noch die deutschen Kriegsschiffe und Staatsluftschiffe, da sie als „schwimmende Gebietsteile“ des Reiches zu betrachten sind, so daß auch bei einem Angriff auf diese die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich erscheint.⁴⁾

In besonderen, von der Verfassung nicht erwähnten Fällen hat der Kaiser endlich noch selbständiges Entscheidungsrecht, nämlich bei Anordnung von Repressalien und Verhängung von Blockaden. Da diese einfachen, zum Teil nicht kriegerischen Zwangsmittel im Staatenverkehr Anwendung finden und durch die Praxis anerkannt sind, so ist zweifellos der Kaiser kraft seiner völkerrechtlichen Vertretungsbezugnis des Reiches gemäß Art. 11 zu ihrer Ausübung berechtigt. Einer Zustimmung von Bundesrat und Reichstag bedarf es also hier nicht.⁵⁾ Diese

¹⁾ Vgl. Jörn, Staatsrecht I S. 573; ähnlich jetzt Laband, II S. 278.

²⁾ Vgl. v. Stengel a. a. O. S. 38.

³⁾ Vgl. v. Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht S. 22.

⁴⁾ Schling, S. 75, will die deutschen Schiffe als Teile der Küsten des Reiches behandeln und so Art. 11 Abs. 2 entsprechend auf sie anwenden. Dies ist unrichtig. Ein deutsches Kriegsschiff wird nicht etwa dadurch, daß es vor der deutschen Kolonialküste liegt, Kolonialgebietsteil.

⁵⁾ Vgl. v. Nönn e, Staatsrecht II S. 304 ff.; v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 309 ff.

Ansicht wird in der Literatur fast einstimmig vertreten. Nur v. Seydel¹⁾ und Heilborn²⁾ bestreiten dieses Recht dem Kaiser. v. Seydel sagt nämlich: einmal erwähne die Reichsverfassung jenes Recht nicht, sodann bezeichnen die Ausdrücke „Retorsion und Repressalien“ überhaupt nicht Maßregeln rechtlich bestimmter Art, sondern nur den Zweck solcher Maßregeln, die verschiedensten Inhalts sein könnten. Von diesem ihrem Inhalte, nicht aber von dem Zweck ihrer Anwendung hänge es ab, ob der Kaiser innerhalb seiner Zuständigkeit jene Maßregeln treffen könne. Dagegen ist einzuwenden, daß gerade Repressalien, insbesondere die Friedensblockade, ihrem Inhalte nach Zwangsmittel darstellen und als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt sind.³⁾

In der Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen des Reiches hat der Kaiser noch die unbeschränkte Befugnis, die bei Führung eines Krieges üblichen oder sich als notwendig erweisenden Maßnahmen zu treffen, so z. B. den diplomatischen Verkehr mit dem Gegner abzubrecen, ferner die Ausweisung der feindlichen Landesangehörigen und sonstige an den Kriegszustand geknüpften Maßregeln anzuordnen. Auch diese Befugnis ist in der Reichsverfassung nicht besonders angegeben, aber als Folgerung aus dem verfassungsmäßigen Rechte der Kriegserklärung und Kriegführung aufzufassen.⁴⁾

Nur in den Fällen, wo das Reich einen Verteidigungskrieg in den soeben umgrenzten Fällen führt, wo „ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten“ vorliegt, ist der Kaiser ausschließlich zur Entscheidung über den Beginn des Krieges berufen.

In allen anderen Fällen hat der Bundesrat bei der Entscheidung über Krieg und Frieden mitzuwirken. Hierher gehören sowohl die Fälle, wo zwar ein Angriff von Seiten des Gegners erfolgt, aber nicht „auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten“, also z. B., wie oben erwähnt, auf die Kolonien, als insbesondere alle diejenigen Fälle, wo das Reich einen Angriffskrieg in dem

1) Kommentar S. 119. 2) System S. 352.

3) Vgl. v. Liszt a. a. O. § 38 Ziff. III; Haenel I S. 533.

4) Wenn v. Mohl, R. St. R. S. 810 diese Befugnis des Kaisers als ein besonderes, „unbeschränktes Recht der Abbrechung des diplomatischen Verkehrs“ aufsaßt, so ist dies allerdings unrichtig. Vgl. Laband, 5. Aufl. I S. 232 d.

bereits dargelegten Sinne führt. Die Reichsverfassung sagt zwar nur: „Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich.“ Ausdrücklich erwähnt wird also nur der Fall, daß eine Kriegserklärung von Seiten des Reiches erfolgt, nicht aber auch der Fall, daß der Krieg tatsächlich durch Eröffnung von Feindseligkeiten ohne vorherige Kriegserklärung deutscherseits begonnen wird. Man darf aber, wie bereits bei der Unterscheidung von Angriffs- und Verteidigungskriegen dargelegt wurde, das Wort „Kriegserklärung“ nicht in diesem engeren Sinne auffassen. Es wäre ja auch widersinnig, wenn man annehmen wollte, der Kaiser könne zwar keinen Krieg selbständig erklären, wohl aber unter Umgehung dieser Formalität durch sofortige Eröffnung von Feindseligkeiten das Reich in einen Krieg hineinziehen.¹⁾ Daß man der Verfassung einen derartigen Sinn nicht unterschieben kann, daß man vielmehr auch für den Fall der Kriegseröffnung durch direkte Feindseligkeiten von Seiten des Reiches die Zustimmung des Bundesrats verlangen muß, ist ohne weiteres einleuchtend, oder man müßte annehmen, daß nach dem Wortlaut der Verfassung das Reich überhaupt keinen Angriffskrieg ohne vorherige Kriegserklärung führen dürfe.²⁾ Wie schon hervorgehoben, besteht ein großer Unterschied zwischen der Frage, wer im Staate, im Deutschen Reich zur Kriegserklärung berufen ist, und der Frage, ob eine solche überhaupt erforderlich ist und in welchen Formen sie eventuell zu geschehen hat. Während die erstere Frage eine innerstaatliche, eine solche des Verfassungsrechtes ist, wird die letztere vom äußeren Staatsrecht, dem sogen. Völkerrecht beantwortet, (da sie sich auf einen Tatbestand bezieht, an dem ein wesentliches Element ausländisch ist). Wir müssen uns nun fragen: Hat die Reichsverfassung in dem uns bekannten Abs. 2 des Art. 11 eine derartige Völkerrechtsnorm aufgestellt und demgemäß bestimmt, daß das Reich überhaupt keinen Angriffskrieg ohne vorherige Kriegserklärung führen darf. In diesem Falle würde allerdings jeder vom Kaiser vermittelt der ihm zustehenden Machtmittel ohne Kriegserklärung durch tatsächliche Feindselig-

¹⁾ *Abd. Ansicht Dienstfertig* S. 72: Nur hinsichtlich der Eröffnung des Krieges durch eine feierliche Erklärung ist des Kaisers Legitimation beschränkt. — Für die im Text vertretene Ansicht *Laband*, 1. Aufl. II S. 168; *Heilborn* S. 164.

²⁾ Dies ist die Ansicht von *Dienstfertig*.

keiten eröffnete Krieg eine Rechtsverletzung enthalten. Eine solche Bestimmung zu treffen, die das Reich offenbar zu Gunsten seiner Feinde beschränken würde, kann aber deshalb nicht in der Absicht des Gesetzgebers gelegen haben, da nach den damaligen Grundsätzen des deutschen und des allgemeinen Völkerrechts eine Kriegserklärung nicht unbedingt erforderlich war (vgl. unten S. 69). Nachdem aber die Staatengemeinschaft auf der II. Haager Konferenz die Verpflichtung zur vorherigen Kriegserklärung beschlossen und zu einer vertragsrechtlichen Norm erhoben hat (vgl. unten S. 110), würde ein tatsächlicher Angriff des Kaisers ohne vorherige Kriegserklärung eine Verletzung völkerrechtlicher Normen darstellen, die den Gegner zur Anwendung von Repressalien berechtigen würde.^{1) 2)}

Gegen das Mitwirkungsrecht des Bundesrates im Falle eines tatsächlichen Angriffs deutscherseits ohne Kriegserklärung spricht m. E. nicht, wie Arndt³⁾ und Dambitsch⁴⁾ annehmen das Recht des Kaisers, ohne die Mitwirkung des Bundesrats über die Kriegsmittel gemäß Art. 63 Abs. 1, 53 R. B. zu verfügen. Denn es bleibt die Verpflichtung des Kaisers, den Bundesrat sowohl über eine abzugebende Kriegserklärung als auch über einen tatsächlichen Angriff mit entscheiden zu lassen, unbeschränkt bestehen. Allerdings nimmt Dambitsch⁵⁾ an, aus politischen Gründen werde das Mitwirkungsrecht des Bundesrates tatsächlich auf ein Minimum reduziert. Er sagt nämlich: „Das Feld, das für die Zustimmung des Bundesrates übrig bleibe, dürfte praktisch nicht von allzu großer Bedeutung sein. Bei europäischen Kriegen wird, — sei es auch nur wegen der mittelbaren Gefahr, daß der Krieg auf andere Staaten, als die in erster Reihe beteiligten, übergreift und daß diese

¹⁾ Damit wird auch die Ansicht von Dienstfertig S. 68 ohne weiteres hinfällig, der behauptet, das Zustimmungsrecht des Bundesrates sei deshalb von keiner allzu großen Bedeutung, weil es sich nur auf die formelle Kriegserklärung erstreckt und eine solche zum Beginn des Krieges nicht notwendig sei. Es könne deshalb leicht das in Abs. 2 Art. 11 statuierte Recht des Bundesrats vom Kaiser umgangen werden.

²⁾ Die interessante Frage, ob durch neues Völkerrecht materiell die Reichsverfassung geändert wird, kann hier unerörtert bleiben, da die Konvention betr. den Beginn der Feindseligkeiten (R. G. Bl. 1910 S. 83 f) nicht mit Art. 11 Abs. 2 d. R. B. im Widerspruch steht.

³⁾ Staatsr. S. 704. ⁴⁾ S. 279. ⁵⁾ U. a. D.

dann zum Angriff übergehen — in der Regel ein Angriff auf das Bundesgebiet so sehr in den Bereich der nächsten Möglichkeit gerückt sein, daß die Bestimmung über die Mitwirkung des Bundesrates nicht Platz greifen kann. . . . Von diesem Standpunkt aus wird bei europäischen Verwicklungen nicht leicht der Fall gegeben sein, daß die selbständige Machtvollkommenheit des Kaisers zur Kriegserklärung ausgeschlossen wäre.“

II. Wie äußert sich nun diese Mitwirkung des Bundesrates und welche rechtliche Bedeutung ist ihr beizulegen?

Zunächst muß festgestellt werden, daß die Verfassung nur von einer Zustimmung des Bundesrates, nicht aber von einer selbständigen Beschlussfassung spricht. Damit wird m. E. klar zum Ausdruck gebracht, daß zwei Organe: Kaiser und Bundesrat über Krieg oder Frieden zu entscheiden haben, so daß weder der Kaiser den Bundesrat in den oben behandelten Fällen ausschalten, noch der Bundesrat durch einen Beschluß den Kaiser zur Kriegserklärung gegen seinen Willen zwingen kann.¹⁾

Beabsichtigt also der Kaiser als Vertreter des Reiches und Leiter der auswärtigen Angelegenheiten einen Angriffskrieg gegen einen fremden Staat zu führen, so wird er dem Bundesrat von dieser Absicht Mitteilung machen und ihn auffordern, seine Zustimmung zu der beabsichtigten Kriegführung — zur „Kriegführung“ müßte es auch in der Verfassung Art. 11 Abs. 2 statt „zur Kriegserklärung“ heißen — zu erteilen. Erfolgt diese, so wird der Kaiser die Kriegserklärung auf dem üblichen diplomatischen Wege der Regierung des betreffenden Staates übermitteln. Aber selbst in dem Fall, wo der Bundesrat seine Zustimmung bereits erteilt hat, kann der Kaiser doch noch die Kriegserklärung auf Grund seines Mitwirkungsrechtes bei der Entscheidung über Krieg und Frieden verweigern. Aus der alleinigen Vertretungsbefugnis des Kaisers für das Reich folgt dieses Verweigerungsrecht des Kaisers noch nicht. Denn wäre er nur völkerrechtlicher Vertreter, so wäre er rechtlich verpflichtet, den Beschluß des Bundesrates auszuführen, d. h. die Kriegserklärung an den Gegner zu übermitteln.

Ver sagt nun aber der Bundesrat die erforderliche Zustimmung, d. h. praktisch gesprochen: wird Preußen im Bundesrat

¹⁾ Vgl. v. S e n d e l, Kommentar S. 167; A r n d t, Staatsrecht S. 704.

überstimmt, so fragt es sich: Kann der Kaiser doch aus eigener Macht mit Wirkung für das Reich eine völkerrechtlich gültige, d. h. das Reich gegenüber den anderen Staaten verpflichtende Kriegserklärung abgeben? mit anderen Worten: Hat die in Art. 11 Abs. 2 aufgestellte Mitwirkung des Bundesrats lediglich eine interne Bedeutung, so daß die erfolgte Kriegserklärung ohne Zustimmung desselben doch „völkerrechtlich“, d. h. den anderen Staaten gegenüber gültig und nur „staatsrechtlich“¹⁾ unwirksam ist, oder beschränkt dieselbe zugleich auch die völkerrechtliche Legitimation des Kaisers, so daß die ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates abgegebene Kriegserklärung desselben auch nach außen hin ungültig ist?

Hierüber bestehen in der Literatur dieselben Meinungsverschiedenheiten wie hinsichtlich der „völkerrechtlichen“ oder „staatsrechtlichen“ Gültigkeit der vom Kaiser ohne Mitwirkung des Bundesrates abgeschlossenen Staatsverträge gemäß Abs. 3 Art. 11.

Die Beschränkung der völkerrechtlichen Legitimation des Kaisers behauptet speziell für den Fall der Kriegserklärung *Proebst* S. 294 ff., ihm folgen einige andere.

Die entgegengesetzte Ansicht vertreten *Laband* eingehend in der 1. Aufl. II. S. 170 ff., in der 4. Aufl. II. S. 131, jedoch ohne eine Begründung zu geben; *Heilborn* (System S. 164); *Anschütz* (Staatsrecht S. 549); *Arnold* (Staatsrecht S. 704). Als Vertreter der Theorie von der sogen. unbedingten völkerrechtlichen Wirksamkeit behaupten sie, es könne nicht fraglich sein, daß der Krieg erklärt ist, wenn der Kaiser ihn erklärt hat und zwar auch dann, wenn der Kaiser in einem Falle, wo er zur Kriegserklärung die Zustimmung des Bundesrates nötig hätte, den Krieg ohne diese Zustimmung erklärte. Zur Begründung dieser Ansicht machen sie sowohl formelle wie materielle Gründe geltend.

a) Formell folge die unbeschränkte Legitimationsbefugnis des Kaisers daraus, daß Art. 11 Abs. 1 dem Kaiser das Recht

¹⁾ In der Literatur wird noch überwiegend Völkerrecht im Gegensatz zu Staatsrecht als ein über oder zwischenstaatliches Recht definiert, aber nach der im Text (oben S. 1 Anm. 2; S. 31) niedergelegten Definition vom Völkerrecht mit Unrecht. Ebenso unzutreffend sind die Ausdrücke „völkerrechtlich“, „staatsrechtlich“, aber der Kürze halber beibehalten und als Stichworte kenntlich gemacht worden.

der Kriegserklärung erteile und nicht etwa vorschreibe, daß dieses Recht dem Bundesrat oder dem Kaiser und Bundesrat gemeinschaftlich zustehet, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolge, in welchem Falle der Kaiser allein den Krieg erklären dürfe. Diese formelle Begründung, auf die insbesondere Arndt (S. 704) seine Ansicht stützt, beruht, wie bereits gezeigt, auf einer Verkennung der Bedeutung des Abs. 1 in Art. 11, denn nach Einführung des Abs. 2 ist in Abs. 1 lediglich die Befugnis zur Abgabe der Kriegserklärung an den fremden Staat, nicht aber die Frage der Kriegbeschließung zum Ausdruck gebracht.

b) Auch der materielle Grund, den Arndt anführt, ist m. E. nicht zutreffend: da der Kaiser allein über die Kriegsmittel verfügt, könne er auch einen Krieg tatsächlich beginnen. Dies ist insofern richtig, als der Kaiser als oberster Kriegsherr zur Kriegführung als solcher, insbesondere zur Mobilmachung des Heeres berechtigt ist; Voraussetzung für dieselbe ist aber stets, daß der Krieg verfassungsmäßig beschlossen ist, sei es durch den Kaiser allein, sei es durch Kaiser und Bundesrat zusammen gemäß Art. 11 Abs. 2.

Ähnlich, aber ausführlicher hat Laband (a. a. O.) sich bei Darlegung seiner Ansicht bezüglich der Gültigkeit von Staatsverträgen über die Frage der Gültigkeit der Kriegserklärung ausgesprochen. Sein Standpunkt ist folgender: „Der Kaiser würde sich nach Art. 11 Abs. 2 ohne Zweifel einer Ueberschreitung seiner staatsrechtlichen Befugnisse schuldig machen, wenn er, abgesehen vom Falle eines Angriffs auf das Bundesgebiet, im Namen des Reiches einen Krieg erklären würde, ohne die Zustimmung des Bundesrates eingeholt zu haben. Aber würde in diesem Falle die Kriegserklärung völkerrechtlich ungültig sein? Wäre der Krieg etwa ein Privatunternehmen des Kaisers, für welches das Reich die Verantwortlichkeit ablehnen könnte? Würde irgend jemand der Deduktion Gehör schenken, daß der fremde Staat ja wissen müsse, daß der Kaiser nicht berechtigt sei, ohne Zustimmung des Bundesrates den Krieg zu erklären, daß deshalb eine solche Kriegserklärung nichtig sei, daß die vom Kaiser in Kriegsbereitschaft gesetzten und in das feindliche Gebiet geführten Truppen nicht als die

Armeen eines kriegsführenden Staates anzusehen seien usw.? Der Abs. 2 läßt eine andere Auslegung nicht zu, als daß er zwar eine staatsrechtliche Beschränkung des Kaisers mit rechtlicher Wirkung nach innen, nicht aber eine Beschränkung der im Abs. 1 erteilten völkerrechtlichen Vertretung mit Wirkung nach außen enthält.“ Wegen diese Beweisführung Laband's ist folgendes zu erwähnen: Daß die Kriegserklärung, die gegen oder ohne den Willen des Bundesrats erfolgt, auch „völkerrechtlich“ ungültig sein kann, diese Möglichkeit wird selbst von Laband nicht bestritten. Und wenn sie besteht, so kann sie nicht lediglich durch die Behauptung vernichtet werden, sie sei aus dem Grunde unpraktisch, weil man vom fremden Staate unmöglich die Kenntnis von der beschränkten Stellung des Kaisers hinsichtlich des Kriegesrechtes verlangen könne. Freilich wird man hierbei auch nicht zu weit gehen und dem fremden Staate nicht die schwierige, ja, da die Sitzungen des Bundesrates nicht öffentlich sind, unmögliche Prüfung auferlegen dürfen, ob der Bundesrat seinen Beschluß gemäß den in Art. 7 H. B. aufgestellten Vorschriften gefaßt hat. Es wird genügen, wenn der Kaiser die Zustimmung des Bundesrates als erteilt erwähnt, denn so viel Vertrauen darf die Leitung der auswärtigen Politik sowohl von dem fremden Staate als auch von den eigenen Untertanen beanspruchen. Eine ausdrückliche Erklärung des Bundesrates, daß er seine Zustimmung verweigert hat,¹⁾ halte ich für unzulässig, da dem Bundesrat in keiner Weise ein Recht zusteht, in die völkerrechtlichen Verhandlungen einzugreifen.²⁾ Der Gegner, dem ein etwaiger Widerspruch des Bundesrates bekannt wird, kann aber diesen berücksichtigen, solange die tatsächlichen Verhältnisse dies noch gestatten und Feindseligkeiten noch nicht erfolgt sind.

Macht nun aber der Kaiser von seinem Recht als oberster Kriegsherr gemäß Art. 63, 63 H. B. Gebrauch und gibt seinen Truppen den Befehl zum Angriff, so ist dies kein Privatunternehmen des Kaisers, denn da es bis 1907 keinen deutschen noch allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz gegeben hat, der eine Kriegserklärung für obligatorisch erklärte, so eröffnet er

¹⁾ Die Procl. S. 294 für unzulässig.

²⁾ Obenso Laband, S. 220; v. Schulze, II S. 44.

mit dem Angriff tatsächlich den Kriegszustand. Aber auch nachdem die Verpflichtung zur Kriegserklärung zu einer Völkerrechtsnorm aller kontrahierenden Staaten geworden ist, wird der, wenn auch auf völkerrechtlich unzulässige Weise, durch tatsächlichen Beginn eröffnete Kriegszustand als ein völkerrechtlicher Zustand anerkannt werden müssen (vgl. unten S. 102)¹⁾ Nach alledem behaupte ich mit *Probst*, daß das Mitwirkungsrecht des Bundesrates nicht nur Voraussetzung für die „völkerrechtliche“ Gültigkeit der Kriegserklärung sein kann, sondern tatsächlich ist, wenn auch das Fehlen der Zustimmung praktisch nur dann zum Vorschein kommen dürfte, wenn der Kaiser den Krieg erklärt und bei verweigerter oder nicht eingeholter Zustimmung des Bundesrates das Fehlen derselben dem Gegner mitteilt, oder wenn der Bundesrat selbst den Gegner davon in Kenntnis setzt.

Zur Begründung meiner Ansicht führe ich folgendes aus:

1) Schon im ehemaligen Deutschen Reiche bedurfte der Kaiser zur Kriegführung der Zustimmung der Reichsstände (vgl. *J. P. D. Art. VIII § 2*: „*Gaudeant (sc. Status Imperii) sine contradictione iure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis Imperii, praesertim ubi leges ferendae vel interpretendae, bellum decernendum . . . nec non ubi pax aut foedera facienda . . .*“²⁾)

Im Deutschen Bund konnte eine Kriegserklärung auch nur in der vollen Versammlung nach der für dieselbe vorgeschriebenen Stimmenmehrheit von Zweidrittheilen beschlossen werden (*Wiener Schlußakte Art. 40*).

Ebenso hat die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika³⁾ das Recht der Kriegserklärung dem Kongreß zugeteilt und dem Präsidenten jegliche Mitwirkung bei

¹⁾ Hierdurch widerlegt sich auch die Ansicht *Heilborns*, *System* S. 164: Der fremde Staat dürfe die deutschen Soldaten mit dem Kaiser an der Spitze als Freibeuter behandeln. — Denn ihm steht höchstens ein Recht zu, für den ihm zugefügten Schaden Repressalien auszuüben.

²⁾ Vgl. *Zachariae*, *Bd. I* S. 63.

³⁾ *Konstitution of the United States* 18: The congress shall have power to declare war.

der Kriegserklärung entzogen,¹⁾ während die schweizerische Bundesverfassung²⁾ die Bundesversammlung, welche gebildet wird aus den vereinigten gesetzgebenden Räten -- Nationalrat und Staatsrat -- zu Kriegserklärungen kompetent erklärt.

2) Auch die Einwendungen, die gegen eine Beteiligung der Volksvertretung an Beschlüssen über Krieg und Frieden erhoben werden -- so insbesondere der Einwand, die Einräumung eines Mitbestimmungsrechts der Volksvertretung an diesen Beschlüssen wäre „teilweise Verlegung der Regierung in den gesetzgebenden Körper, und würde, wenigstens im alten Europa die höchsten Interessen des Staates, der das täte, in schwere Gefahr bringen,³⁾ -- treffen, wie Probst S. 29r hervorhebt, bezüglich der Beteiligung des Bundesrates, dessen Beratungen nicht öffentlich sind, an diesen Beschlüssen nicht zu. Denn dieser ist in der Lage, die „stille Ueberlegung und ruhige Prüfung der Verhältnisse und Aussichten“, sowie „die Einheit des Willens und rasche Durchführung der gefaßten Beschlüsse“ zu garantieren, was allerdings in der schwerfälligen und zugleich von Parteien bewegten Kammerverhandlungen ausgeschlossen ist.

Daß in der That ein Mitwirkungsrecht der Volksvertretung unvorteilhaft und es nützlicher und praktischer ist, das Recht der Kriegserklärung der „Exekutivgewalt“ anzuvertrauen, hat bereits Mirabeau⁴⁾ in der konstituierenden Nationalversammlung von 1790 zu beweisen versucht.⁵⁾ Sowohl die *délibération*, deren Haupteigenschaften *la clarté et le calme* sind, sowie die *exécution*, zu der *unité des vues, promptitude et secret* erforderlich sind, Eigenschaften, die sie erst erfolgreich gestalten, seien ein weniger zahlreiches Organ, wie es beispielsweise das Ministerium ist, voraus. Bei einer gesetzgebenden Körperschaft kann freilich von diesen Erfordernissen keine Rede

¹⁾ Bluntzli begründet diese Verteilung damit: Das republikanische Staatsrecht habe eine Scheu davor, eine so unbeschränkte Macht in die Hand der Regierung zu legen. -- Sodann ist der Gedanke in Betracht zu ziehen, daß die Vereinigten Staaten die einzige Großmacht ihres Kontinents sind.

²⁾ Verf. v. 29. Mai 1874 Art. 85 Nr. 6.

³⁾ So Bluntzli, *Ug. Staatsrecht* II 1863.

⁴⁾ Discours du 21. Mai 1790 à l'Assemblée constituante, bei Sainte Croix S. 54 ff. ⁵⁾ Vgl. Sainte Croix S. 62 ff.

sein. Trotzdem haben die französischen Verfassungen nach einigen Schwankungen den Grundsatz aufgenommen, daß der Krieg nicht ohne Zustimmung des Parlaments erklärt werden kann. Art. 9 der Verf. von 1875 bestimmt nämlich: „Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres.“

3) Gegen Labands Ansicht, daß Zustimmungrecht des Bundesrats in Art. 11 Abs. 3 enthalte nur eine „staatsrechtliche“ Beschränkung, spricht endlich auch der Umstand, daß der Bundesrat, sowie der Reichstag bereits eine indirekte Einwirkung auf die Kriegführung durch ihr Bewilligungsrecht der erforderlichen Geldmittel besaßen.¹⁾ Wozu nun die neue Bestimmung, wenn sie ebenso wie das Bewilligungsrecht nur eine indirekte, d. h. „innerstaatliche“ Beschränkung enthielte und nicht die „völkerrechtliche“ Voraussetzung für die Gültigkeit der Kriegserklärung darstellte.²⁾ Daß man durch den Abs. 2 auch nicht etwas Ueberflüssiges festgestellt hat, geht schon daraus hervor, daß diese Bestimmung bezüglich der Kriegserklärung erst nachträglich (vgl. oben S. 21 ff.) in die Verfassung aufgenommen wurde.

Wenn wir so bei der Darlegung unseres Standpunktes einerseits Labands Ansicht von der bloß innerstaatlichen Wirksamkeit des Zustimmungrechtes des Bundesrates nicht billigen können, müssen wir andererseits jene Ansicht als zu weit gehend zurückweisen, die die Mitwirkung des Bundesrates (wie bei Staatsverträgen, so auch analog bei der Kriegserklärung) als unmittelbare Teilnahme an der Abgabe der Willenserklärung auffaßt, denn diese Auffassung steht im Widerspruch mit dem im § 3 erörterten Satz, daß der Kaiser das alleinige völkerrechtliche Vertretungsorgan des Reiches ist.³⁾

Während somit nach der Reichsverfassung der Kaiser in allen Fällen, der Bundesrat zwar prinzipiell, aber nur in den oben näher umgrenzten Fällen eines vom Reiche geführten Angriffskrieges, mithin nur in beschränktem Umfang bei der

1) Vgl. v. Mohl, R. St. R. S. 312.

2) Vgl. Probst, S. 295 ff.

3) Begründer dieser Theorie ist E. Meier. Die Anhänger derselben sind bei Laband II S. 131 aufgezählt. Vgl. unten S. 49 ff.

Entscheidung über Krieg und Frieden mitwirkt, hat der Reichstag, die Volksvertretung, an diesem wichtigen Rechte, „dem wichtigsten Vorgang im Staatsleben“¹⁾ gar keinen direkten Anteil. Wir fragen uns mit Recht: Wodurch ist diese Verteilung gerechtfertigt, da es sich doch beim Kriege bekanntlich um das Wohl und Wehe des ganzen Reiches, dessen Existenz auf dem Spiele steht, und seiner Untertanen, die große Opfer materieller und ideeller Art bringen müssen, handelt? Dieser Gedanke ist nun bei der Kompetenzregelung weniger maßgebend gewesen, als die Zweckmäßigkeitsfrage: ist es vorteilhafter, der Regierung, der „Exekutivgewalt“, ausschließlich oder zusammen mit der „Legislative“ und damit der Volksvertretung das Entscheidungsrecht über Krieg und Frieden zu geben?

Die große Majorität der Verfassungen bejaht diese Frage zu Gunsten der Regierung, indem sie der „Exekutivgewalt“ das Recht der Kriegserklärung beilegen.²⁾ Dagegen ist die Anzahl derjenigen Staaten, die dieses Recht der „Legislative“ reservieren, sehr gering. Es sind dies solche Staaten, die eine Sonderstellung in der Staatengemeinschaft einnehmen, wie die Schweiz als dauernd neutralisierter Staat und die Vereinigten Staaten von Nordamerika als einzige Großmacht ihres Kontinents.³⁾

Dagegen zeigen die Verfassung Frankreichs von 1875 in Art. 9⁴⁾ und im Anschluß an diese die Verfassung von Mexiko vom 12. II. 1857 Art. 85 § 8, für Argentinien die Verfassung vom 25. IX. 1860 Art. 86 § 18 und die für Brasilien vom 11. II. 1889 Art. 48 § 7 ein gemischtes System (Zusammen von „Exekutive“ und „Legislative“).

Doch ist die Volksvertretung, der Reichstag nicht von jeglicher Mitwirkung bei der Kriegführung des Deutschen Reiches ausgeschlossen. Er hat wenigstens das formelle Recht gemäß

¹⁾ So *Lhubichum* S. 254.

²⁾ So die österreichisch-ungarische Verfassung vom 21. XII. 1867 in Art. 5; die Verfassung von Italien vom 4. III. 1848 in Art. 5; die ungeschriebene englische Verf.; die belgische vom 27. II. 1831 Art. 68; die niederländische vom 30. XI. 1887 Art. 5; die von Luxemburg vom 17. X. 1868 Art. 37; die spanische vom 30. VI. 1876 Art. 54 § 4, die für Dänemark vom 5. VI. 1849 Art. 18 — vgl. *Sainte Croix* S. 125. ³⁾ Vgl. *Sainte Croix* S. 127 ff.

⁴⁾ *Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres.*

Art. 73, 69 R. V., die Mittel zur Führung eines von ihm nicht gebilligten Krieges, insbesondere die Aufnahme einer Anleihe zu verweigern, sofern der Krieg nicht mit den gewöhnlichen Mitteln, wie sie im Reichshaushaltsetat für Heer und Flotte bewilligt sind, geführt werden kann.¹⁾ Tatsächlich stehen dem Kaiser aber weitere, allerdings nicht erhebliche Mittel zur Kriegführung in dem Reichskriegsschatz (in Spandau) zur Verfügung. Denn gemäß § 1 des Gesetzes vom 11. November 1871 (Reichsgesetzbl. 1871 S. 403) braucht der Kaiser zu dessen Verwendung nicht die vorherige Zustimmung des Bundesrates, noch auch die des Reichstages; es genügt die nachträgliche Genehmigung derselben. Welche Rechtslage aber bei einer Verweigerung dieser Genehmigung eintreten würde, ist nicht bestimmt. Jedenfalls erscheint das Recht der nachträglichen Genehmigung in diesem Falle und im Falle einer Anleihe von nicht allzu großer praktischer Bedeutung zu sein. Die gesetzgebenden Organe befinden sich im Falle eines Krieges geradezu in einer Zwangslage; denn da die Ehre, das Ansehen, ja selbst die Existenz des Staates auf dem Spiele stehen, ist die Verweigerung der erforderlichen Geldmittel „eine moralische Unmöglichkeit, und wenigstens dem Heere gegenüber, dessen Lebensbedürfnisse befriedigt werden müssen, faktisch nicht durchzusetzen“.²⁾ Diese für den Reichstag „entstehende Zwangslage ist jedoch um so leichter zu ertragen, als sie nicht die Folge einer Willkür, sondern vielmehr der verfassungsmäßig dem Kaiser bezw. dem Bundesrate übertragenen selbständigen Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten ist“.³⁾

1) So auch v. R ö n n e, Preuß. St. R. S. 704; dagegen v. M o h l, R. St. R. S. 312, er bestreitet, daß ein Reichskrieg mit den im Reichshaushalts-Stat bewilligten Geldern geführt werden dürfe; denn diese seien „nicht zum Kriegführen, sondern zur Erhaltung des Heeres im Frieden bestimmt, — und ihre Verwendung zum Kriege wäre nicht weniger eine Verletzung des Bewilligungsrechts des Reichstags, als einseitige Schuldenaufnahme“; — doch folgt m. E. schon aus dem Verfügungsrecht des Kaisers über Heer und Flotte sowohl im Frieden als auch im Kriege die Berechtigung zur Führung eines Krieges mit den im Reichshaushalts-Stat bewilligten Mitteln. Vgl. E. M e i e r, Abschluß S. 15/16. 2) B l u n t s c h l i, Allg. Staatsrecht II S. 89.

3) v. M o h l, a. a. O. — Wenn somit der Kaiser bei Verweigerung der Zustimmung des Reichstages selbständig eine Anleihe aufnehmen würde, so würde der hierfür verantwortliche Reichskanzler zwar formell rechtswidrig handeln, könnte aber bei Nachweis ihrer Notwendigkeit auf Freisprechung hoffen.

Doch darf der mittelbare Einfluß des Reichstages, der von der Regierung Rechenschaft fordern kann, nicht gänzlich übersehen werden, denn die Volksvertretung hat bei der Beratung des Etats des Auswärtigen Amtes die Möglichkeit, Mißstände, die sich gezeigt haben, aufzudecken und für deren Abhilfe Sorge zu tragen.

II. Kapitel.

§ 6.

Friedensschluß nach deutschem Staatsrecht.

Der Friedensschluß ist eine der drei Arten, auf die ein Krieg beendet werden kann, nämlich: durch tatsächliches Einstellen der Feindseligkeiten, durch völlige Unterwerfung des Gegners, durch Friedensschluß. Die Beantwortung der Frage, welches Organ im Reiche zur Beendigung des Krieges auf eine der beiden ersten Arten befugt ist, ist nicht schwierig; es ist der Kaiser kraft seines ausschließlichen Rechtes zur Kriegsführung auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Machtmittel des Reiches gemäß Art. 53, Abs. 1, 53, Abs. 1 R. V. Denn sowohl das Einstellen der Feindseligkeiten, wie auch das völlige Unterwerfen des Feindes¹⁾ sind bloße Akte als unmittelbare Wirkungen der Kriegsführung, die ausschließlich dem Kaiser zusteht. Hierzu bedurfte es also keiner besonderen Verfassungsbestimmung.

Dagegen ist die Frage, wer zu der häufigeren Art der Beendigung des Krieges, zum Friedensschluß, befugt ist, durch die Reichsverfassung selbst geregelt, allerdings, wie wir sogleich sehen werden, in keineswegs klarer Form.

Wie bei dem einseitigen Akte der Kriegserklärung zwei wesentliche Erfordernisse, die Kriegbeschießung und die Kriegserklärung vorhanden sein müssen²⁾, so muß man auch beim Friedensschluß, wie bei jedem Staatsvertrag als einer gegenfeitigen staatlichen Willensäußerung, auf der Seite eines jeden Kontrahenten die Willensbildung als solche und die Willenserklärung unterscheiden. Die Befugnis zur letzteren, die sich

¹⁾ Hierunter fällt auch das völlige Sichunterwerfen unter den Feind.

²⁾ Vgl. oben Seite 30. |

nach den einleitenden Vertragsverhandlungen (Friedensverhandlungen) im Austausch der Ratifikationsurkunden äußert, ist ein Ausflußrecht der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis und als solches im § 3 bereits genügend gekennzeichnet. Sie steht gemäß Art. 11 Abs. 1 R. V. dem Kaiser zu.

Während dieser Satz in der Literatur allgemein anerkannt wird, ist nun die Frage, welches Organ des Reiches, der Kaiser für sich allein oder nur in Verbindung mit den gesetzgebenden Faktoren — Bundesrat und Reichstag —¹⁾, als Contrahent zur Willensbildung eines Staatsvertrages, speziell eines Friedensvertrages berufen ist, streitig. Uns interessiert aber diese Frage nur dann, wenn wir festgestellt haben, daß überhaupt bei Friedensverträgen eine Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag verfassungsrechtlich erforderlich ist.

Daß diejenigen Friedensverträge, welche bloß die Einstellung der Feindseligkeiten, Räumung des feindlichen Gebietes, Auslieferung von Gefangenen zum Inhalte haben und keine weiteren Bestimmungen enthalten als solche, die eine Wiederherstellung der friedlichen Ordnung auf der Basis des früheren Rechtszustandes betreffen, vom Kaiser selbständig und gültig abgeschlossen werden können, wird in der Literatur von niemandem bestritten. Es fragt sich demnach hier: Ist für diejenigen Friedensverträge, deren Inhalt in das Gebiet der Gesetzgebung eingreift, eine Mitwirkung von Bundesrat bezw. Reichstag ebenso wie bei den übrigen Staatsverträgen mit gleichem Inhalte gemäß Art. 11 Abs. 3 erforderlich, oder können auch solche Friedensverträge, welche Materien der Gesetzgebung normieren, vom Kaiser allein abgeschlossen werden? Beantworten wir diese Vorfrage im letzteren Sinne, so fällt die oben aufgestellte prinzipielle Frage nach der rechtlichen Natur der Mitwirkung der gesetzgebenden Organe bei Staatsverträgen hier naturgemäß ganz aus. Entscheiden wir aber die Vorfrage im ersteren Sinne, so werden wir auf die Hauptfrage näher einzugehen haben.

I. Beide Ansichten sind in der Literatur vertreten und zahlreiche Gründe für und wider geltend gemacht worden. Die erste Ansicht, welche Friedensverträge überhaupt von der einschrän-

¹⁾ Nicht diese beiden letzteren allein, wie bei der Reichsgesetzgebung gemäß Art. 6 R. V.

kenden Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 ausnehmen will, wird vertreten von v. Rönne, E. Meier, G. Meyer, Arndt, v. Mohl und Haenel. Die entgegengesetzte Meinung gestattet den gesetzgebenden Organen ein Mitwirkungsrecht bei solchen Friedensverträgen, durch die Materien der Gesetzgebung normiert werden.¹⁾ Eine Würdigung der Gründe, die für und wider eine Gleichstellung des Friedensschlusses mit anderen Verträgen dargelegt worden sind, wird uns zu einer richtigen Entscheidung dieser Frage führen.

1. In erster Linie wird der Beweis in der vorliegenden Frage aus dem Wortlaut des Art. 11 zu führen versucht. Allein dieser ist zweideutig. Die Vertreter der ersten Ansicht behaupten: Im Abs. 1 sei das Recht zur Eingehung von Bündnissen und anderen Verträgen von dem Rechte Krieg zu erklären und Frieden zu schließen getrennt und beide als Funktionen verschiedener Art behandelt. Die für den Vertragsschluß in Abs. 3 aufgestellten Grundsätze könnten daher nicht ohne weiteres auf Friedensschlüsse ausgedehnt werden.²⁾ Dagegen kann man mit E. Meier ebensogut behaupten: In Abs. 3 sind die Worte: „insoweit die Verträge mit fremden Staaten . . .“ allgemein zu verstehen. Abs. 3 umfaßt mithin ebensowohl die Friedensverträge wie andere Verträge. Denn „Friedensschlüsse sind“, wie von Seydel³⁾ mit aller Bestimmtheit betont, „Staatsverträge. Art. 11 Abs. 1 kann und will ihnen diese Vertragsnatur nicht nehmen.“ Mir erscheint die letztere Auslegung des Art. 11 die richtige und mit Proebst⁴⁾ „allein mit dem Wortlaut des Art. 11 vereinbar“ zu sein. Denn die Aufzählung der kaiserlichen Repräsentationsbefugnisse in Art. 11 Abs. 1 hat ein ganz anderes fundamentum divisionis als der Absatz 3, der aus der Gesamtheit der Verträge diejenigen heraushebt, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen.⁵⁾ Man kann ferner ebenso gut behaupten, die Verfassung habe durch

1) Vertreter dieser Ansicht sind: Laband, St. R. II S. 149, Anm. 2; Bohn, St. R. I S. 511; Proebst, Annalen . . . 1882 S. 314 ff; Thudicum, Verf. R. S. 93, 254; Dambitsch, S. 281; Seydel, S. 161.

2) So G. Meyer, § 190 S. 704; ebenso v. Rönne, Verf. d. D. R. 1872 S. 63; dagegen Thudicum, S. 93, 254.

3) v. Seydel, Kommentar S. 161. 4) S. 316.

5) Vgl. Laband, II S. 191 Anm. und Proebst, a. a. O.;

die enge Verbindung des Ausdrucks „Frieden schließen“ mit dem Rechte „Krieg zu erklären“ nur die in Friedensschlüssen regelmäßig zu treffenden Maßnahmen, welche auf eine Beendigung des Krieges als solchen hinzielen: wie Einstellung der Feindseligkeiten und dergl., im Auge gehabt.¹⁾

2. Gegen unsere Ansicht sind weitere Gründe geltend gemacht worden, die aber m. E. nicht geeignet sind, unsere Ansicht zu erschüttern. So sei, wie G. Meyer²⁾ ausführt, die verschiedene Behandlung der Friedensverträge von den anderen Staatsverträgen in der eigentümlichen Natur der Friedensverträge begründet, die eine vorherige Vorlegung meist nicht gestatteten, oder unter dem Zwange unabweisbarer Umstände zu Stande kommen.³⁾ Der erste Grund trifft allerdings insoweit zu, als es sich um die Vorlage der Friedensschlüsse an den Reichstag handelt. Da die Genehmigung des Reichstages zur „Gültigkeit“ des Vertrages erforderlich ist, so muß sie ohne Zweifel vor der Ratifikation erfolgen.⁴⁾ Dies dürfte aber mit Schwierigkeiten und Unzuträglichkeiten verknüpft sein. Dagegen steht nichts im Wege, vor Abschluß des Definitiv-Friedens die Beschlußfassung des Bundesrates herbeizuführen, wenn in dem Friedensvertrag nicht bloß die Beendigung des Krieges eintreten, sondern auch die Begründung einer neuen bleibenden Ordnung, welche in die Gesetzgebungssphäre des Reiches eingreift, getroffen werden soll.⁵⁾

Daß auch hinsichtlich der Friedensverträge Beschränkungen der erwähnten Art zulässig sind, ist mehrfach von den Völkerrechtslehrern von H. Grotius bis in die neueste Zeit betont worden. So sagt insbesondere Bluntschli⁶⁾: Wenn der jeweilige Träger der obersten Staatsgewalt „nach dem (in an-

¹⁾ Denn die enge Verbindung dieser beiden Rechte findet sich, wie schon hervorgehoben, in den Verfassungen vieler anderen Staaten, insbesondere in Verfassungen solcher Staaten, welche das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses verschiedenen Organen übertragen haben. Bestätigt findet sich unsere Ansicht bereits bei Thudicum, Verfassungsrecht S. 93, der im Gegensatz zu Art. 11 R. V. die Bestimmung des Art. 48 der preuß. Verf. über die Frage des Friedensschlusses als den „weniger klaren und weniger heilsamen Grundsatz“ ansieht.

²⁾ A. a. O.

⁴⁾ Vgl. unten S. 58 ff.

³⁾ So Fischer S. 136.

⁵⁾ Vgl. Proebst S. 317.

⁶⁾ Das moderne Völkerrecht . . . S. 238; vgl. ferner dessen allgemeines Staatsrecht IIIc 10.

erkannter Wirksamkeit stehenden) Staatsrecht seines Landes der Zustimmung der Volksvertretung oder eines anderen politischen Körpers bedarf, um wirksamen Frieden zu schließen, so ist diese Beschränkung auch „völkerrechtlich“ zu beachten, und die Rechtsgültigkeit wie die Ausführbarkeit des Friedensschlusses solange in Frage gestellt, als nicht die notwendige Zustimmung hinzutritt.“

Unterstützt wird diese Ansicht durch die Verfassungen anderer Länder, insbesondere der Bundesstaaten: Vereinigte Staaten und Schweiz. Nach der Verfassung der Vereinigten Staaten ist das Recht des Friedensschlusses demselben Organe zugewiesen, dem auch die Befugnis zum Abschluß der sonstigen Staatsverträge zusteht, nämlich dem Präsidenten, der bei der Ausübung seiner Befugnisse an die Zustimmung von Zweidrittheilen des Senates gebunden ist (wogegen das Recht der Kriegserklärung dem Kongreß zusteht.)¹⁾ Die Verfassung der Schweiz legt überhaupt das Recht zu Friedensschlüssen, wie das Recht zu Kriegserklärungen in die Kompetenz der Bundesversammlung (Art. 85 Abs. 6 der schweizerischen Verf.).

Daß ein Mitwirkungsrecht der gesetzgebenden Organe beim Friedensschluß nach deutschem Staatsrecht möglich und geboten ist, wird schließlich noch durch die deutsche Geschichte bestätigt. Im alten Deutschen Reiche konnte der Kaiser ohne Zustimmung des Reichstages keinen Frieden schließen. Entweder mußte eine Reichsdeputation bei den Verhandlungen und beim Abschluß mitwirken, oder aber es mußte dem Kaiser von den Reichsständen eine Vollmacht erteilt sein, allein im Namen des Reiches zu verhandeln und abzuschließen.²⁾

3. Zur Begründung seiner Ansicht, die gegen ein Mitwirkungsrecht des Bundesrats bei Friedensschlüssen spricht, hat G. Meyer ferner noch auf den Zusammenhang des Art. 11 der N. B. mit Art. 48 der preuß. Verf. Urk. hingewiesen, der zweifellos eine solche abweichende Behandlung der Friedensverträge festgelegt und nachweislich, wie Meyer glaubt, dem Art. 11 der N. B. zum Vorbild gedient habe. Art. 48 der preuß. Verf. Urk. hat in der Tat den Friedensverträgen eine Sonder-

¹⁾ Vgl. Rüttimann, I S. 294.

²⁾ Vgl. S. Schulze, II S. 320.

stellung angewiesen und sie aus dem Rahmen der übrigen Verträge ausgeschlossen; er bestimmt: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind . . .“ Daß diese Auslegung des Art. 48 richtig ist, wird durch seine Entstehungsgeschichte, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann, bestätigt. Es fragt sich nun aber doch, ob Art. 48 preuß. Verf. dem Art. 11 N. B. zum Vorbild gedient hat. W. G. findet sich in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages des Norddeutschen Bundes nichts was eine solche Behauptung rechtfertigte. Vielmehr ist den Ausführungen von Proebß¹⁾ darin beizustimmen, daß dieser Zusammenhang nicht für, sondern gegen G. Meyers Ansicht spricht. „Hat letzterer Artikel wirklich Art. 11 N. B. zum Vorbild gedient und wollte man die dort angeordnete Ausnahmestellung der Friedensverträge auch in die Reichsverfassung (Verfassung des Norddeutschen Bundes) herübernehmen, warum ließ man sich dann durch das Beispiel der preussischen Verfassungsbestimmung und durch ihre Entstehungsgeschichte nicht lehren, eine Fassung zu wählen, in der die beabsichtigte Ausnahmestellung zu deutlichem Ausdrucke gebracht war?“

Erst bei Beratung der Verfassung des Deutschen Reiches in der 11. Sitzung vom 4. April 1871 ist von dem Abgeordneten Sonnemann ein dahin gehender Antrag gestellt worden: „Friedensverträge unterliegen stets der Zustimmung des Bundesrates und der Genehmigung des Reichstages.“²⁾ Dieser Zusatzantrag, welcher den Schlußsatz des Art. 11 Abs. 3 bilden sollte, wurde natürlich wegen der Mitwirkung des Reichstages als zu weit gehend fast einstimmig abgelehnt.

4. Schließlich ist noch von G. Meier³⁾ auf die beim Friedensschluß mit Frankreich im Jahre 1871 beobachtete Praxis hingewiesen worden, welche ganz klar gegen eine Unterstellung der Friedensverträge unter die Vorschriften des Absatzes 3 spreche. In der Tat sind weder beim Präliminarfrieden

¹⁾ W. u. O. S. 318.

²⁾ Vgl. Strunz, Bericht des Reichstages 1871 S. 166.

³⁾ W. u. O. S. 305 ff.

vom 26. Februar noch auch beim Abschlusse des Frankfurter Definitivfriedens vom 10. Mai 1871 die Vorschriften des Abs. 3 beobachtet worden, obschon jene Verträge „Gegenstände betreffen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung bezw. Verfassungsgesetzgebung gehören.“ Allein es fragt sich doch sehr, ob das von der Regierung beobachtete Verfahren einer richtigen Auffassung der Bestimmung des Art. 11 entspricht.

Somit können wir mit Laband¹⁾ sagen: „Für die Ansicht, daß für Friedensverträge andere Regeln gelten, wie für die übrigen Staatsverträge läßt sich, abgesehen von den politischen Betrachtungen, nichts anführen, als daß im Art. 11 Abs. 1 das Recht „Frieden zu schließen“ besonders erwähnt ist.“ Demnach werden wir in den Fällen, in denen Friedensverträge in die Gesetzgebungssphäre des Reiches eingreifen, ebenso wie bei allen anderen Verträgen dieser Art die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag in der noch näher zu charakterisierenden Weise verlangen müssen.

II. Welches ist nun die rechtliche Bedeutung der Mitwirkung der am Vertragsschluß (Friedensschluß) beteiligten Organe? so lautet die eingangs dieses Paragraphen aufgestellte Frage. Soll die „völkerrechtliche“ Gültigkeit oder nur die innere Durchführbarkeit der in den Rahmen der Reichsgesetzgebung fallenden Staatsverträge (Friedensverträge) von der Zustimmung des Bundesrates und der Genehmigung des Reichstages abhängig sein?

Ueber diese Frage haben sich die verschiedensten Theorien gebildet.²⁾ Sie lassen sich wohl in drei Gruppen zusammenfassen.³⁾

1. Die erste ist die Theorie der unbedingten „völkerrechtlichen“ Wirksamkeit. Sie wurde von Gneist⁴⁾ für Preußen und von Laband⁵⁾ für das Deutsche Reich aufgestellt.⁶⁾

¹⁾ 5. Aufl. S. 170 Anm. 5.

²⁾ Dieselbe Frage besteht auch bei der Kriegserklärung (vgl. oben S. 34); doch hat die Theorie sich in diesem Fall nicht ausführlich mit ihr beschäftigt.

³⁾ Eine ausführliche Betrachtung dieser Theorien kann hier nicht gegeben werden, es wird genügen, sie kurz zu charakterisieren.

⁴⁾ Gneist, Gutachten über die Auslegung des Art. 48 Preuß. Verf.-Art., abgedruckt bei E. Meier, a. a. O. S. 342. ⁵⁾ Laband, 4. Aufl. II S. 114 ff.

⁶⁾ Vertreten wird sie ferner von Gerber, Staatsr. 3. Aufl.; G. Meyer, Annalen 1878, Staatsr. § 190.

Sie bejaht die Frage, ob das völkerrechtliche Vertretungsorgan eine unbeschränkte Befugnis zum Abschluß von Staatsverträgen hat, so daß diese „völkerrechtlich“ gültig sind, also unter allen Umständen den Staat den anderen Kontrahenten gegenüber binden, und die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag nur für die innere Durchführbarkeit erforderlich ist. Abs. 1 des Art. 11 R. V. enthalte die allgemeine Bevollmächtigung des Kaisers, Rechtsgeschäfte im Namen des Reiches mit sofortiger Verbindlichkeit für dasselbe auch dann abzuschließen, wenn der Inhalt der Verträge unter Abs. 3 des Art. 11 falle. Lediglich für die Vollziehung des Vertrages sei die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag erforderlich. Abs. 3 des Art. 11 hebe dementsprechend diejenigen Verträge heraus, welche nur mit Zustimmung des Bundesrates und Genehmigung des Reichstages vollzogen werden könnten, weil zu ihrer Vollziehung ein Gesetz erforderlich sei. An dem Abschluß der Verträge dagegen seien jene Organe nicht beteiligt. Demnach enthalte Abs. 3 keine Einschränkung der in Abs. 1 aufgestellten allgemeinen Regel vor der unbeschränkten Vertretungsbefugnis des Kaisers. Dieser bleibe vielmehr auch in den Fällen des Abs. 3 legitimiert, Staatsverträge namens des Reiches abzuschließen. Nur könne er solche Verträge, welche zur Vollziehung ein Gesetz, (also die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren) erforderten, ohne deren Mitwirkung nicht zur Ausführung bringen. Trotzdem sei die Bestimmung in Absatz 3 auf die Befugnis zum Abschluß von Staatsverträgen nicht ganz einflußlos. Sie wirke indirekt, denn es sei „eine verfassungsmäßige Rechtspflicht des Kaisers, von der ihm anvertrauten Befugnis in den von dem Abs. 3 betroffenen Fällen nur Gebrauch zu machen, nachdem er die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages erlangt habe.“¹⁾ Die Erfüllung dieser Verpflichtung sei aber nur eine res interna des Reiches und lasse gänzlich unberührt die „völkerrechtliche“ Gültigkeit des vom Kaiser ratifizierten Vertrages.

2. Dieser Theorie steht gegenüber eine zweite, die sogen. Theorie vom parlamentarischen Abschluß. Aufgestellt wurde sie von E. Meier.²⁾

¹⁾ Laband, a. a. O. S. 130. ²⁾ Anm. auf S. 50.

Nach dieser Theorie¹⁾ gibt es keinen „unlösbaren Widerspruch“ zwischen den vertragsmäßigen Staatspflichten nach außen und der verfassungsmäßig beschränkten Verfügungsgewalt des Staatsoberhauptes im Innern.“²⁾ Denn die Verträge der hier in Frage kommenden Art sind nicht erst bei ihrer Ausführung, sondern schon bei ihrem Abschluß der Mitwirkung der erwähnten Organe unterworfen. Mangels dieser Mitwirkung können sie nicht nur „staatsrechtlich“ nicht wirksam werden, sondern sind überhaupt „völkerrechtlich“ nicht vorhanden; die parlamentarische Mitwirkung stellt sich somit als unmittelbare Teilnahme am Abschluß des Rechtsgeschäftes dar, ist „zur rechtlichen Existenz des Vertrages notwendig.“³⁾ „Es gibt also insofern keine dem Staatsoberhaupt ausschließlich zustehende Vertragsschließungsgewalt, die Vertragsschließung ist einfach auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen.“⁴⁾

Die Wirkungen dieses Systems sind, wie E. Meier weiter ausführt,⁵⁾ nicht solche, daß sie die monarchische Gewalt des Staatsoberhauptes ernsthaft beeinträchtigen. Die Differenz, welche gegenüber dem Gneist-Laband'schen System bestehe, sei nur eine formelle. Denn während dort die Zustimmung der Volksvertretung zur Durchführung des Vertrages erforderlich sei, so daß der Vertrag ohne sie nicht zur Ausführung komme, sei hier die Mitwirkung der Volksvertretung aus einer indirekten zu einer direkten geworden, indem ihre Zustimmung bereits beim Abschluß notwendig sei.

Die Hauptwirkung dieses Systems erblickt E. Meier darin, „daß alle Schwierigkeiten nach außen hin, die auf dem Dualismus von Abschluß und Ausführung beruhen, beseitigt werden.“ Denn das Versagen der in den bestimmten Fällen erforderlichen Zustimmung durch die Volksvertretung mache den Vertrag nicht bloß unvollziehbar, sondern geradezu ungültig. „Ein Konflikt von Staatsvertrag und Gesetz kann mithin nicht eintreten;

²⁾ E. Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen. Die Anhänger dieser Theorie sind aufgezählt bei Laband a. a. O. S. 131. (Anm. zu Seite 49.)

¹⁾ Der ich im wesentlichen zustimme, und die deshalb unten S. 51 ausführlicher dargelegt werden soll.

²⁾ E. Meier a. a. O. S. 105. ³⁾ E. Meier a. a. O. S. 108.

⁴⁾ E. Meier a. a. O. Dieser Satz E. Meiers ist unrichtig, zum mindesten aber ungenau. Vgl. unten S. 56 Anm. 2. ⁵⁾ S. 109 ff.

Staatsvertrag und Gesetz sind eben identisch. Wo kein Gesetz zustande gekommen ist, ist auch kein Staatsvertrag zustande gekommen.“¹⁾

3. In der Mitte zwischen den beiden bisher charakterisierten Theorien steht eine dritte, die vom bedingten Vertragsabschluß.²⁾ Diese Theorie kennzeichnet sich kurz dadurch, daß die vom Staatsoberhaupt abgegebenen Vertragserklärungen, welche zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der gesetzgebenden Organe bedürfen und ohne diese Zustimmung abgegeben werden, entweder nur bedingt gültig, was Unger annimmt, oder formell unbedingt gültig, aber bedingt wirksam sind.³⁾

Diese Theorie beruht, wie Tezner⁴⁾ richtig hervorhebt, auf einer Verkennung des Wesens der Willensbildung eines Staates.

4. Richtig ist m. E. im wesentlichen die Theorie vom parlamentarischen Abschluß. Gestützt auf diese will ich im Folgenden ganz kurz eine Lösung der eingangs dieses Paragraphen aufgestellten Frage über die rechtliche Natur der Mitwirkung der hier in Frage kommenden Organe zu geben versuchen. Ich gehe dabei aus von dem im § 4 erörterten Wesen der organischen Willensbildung.⁵⁾

Wie Gesetze, gebildet durch die gesetzgebenden Faktoren, der Ausdruck des Staatswillens sind, so stellen auch die zu Staatsverträgen erforderlichen Willenserklärungen sich als solche der am Vertrag beteiligten Staaten dar. Wodurch unterscheidet sich nun Gesetz von Vertrag? Ist der Satz E. Meier's richtig:

¹⁾ S. 110.

²⁾ Ihre Hauptvertreter sind Unger einerseits, Jellinek, Seligmann und Probst andererseits.

³⁾ S. im einzelnen hierzu Unger, Ueber die Gültigkeit von Staatsverträgen in Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. VI 1879 S. 349 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887 S. 342 ff.; Seligmann S. 191 ff.

⁴⁾ In Grünhuts Zeitschrift für das private und öffentliche Recht, Bd. XX S. 172 — er sagt: Die ohne Zustimmung des Parlamentes abgegebenen Willenserklärungen sind in allen Fällen, in denen ihre Zustimmung verfassungsmäßig erforderlich ist, unbedingt nichtig, weil sie eben keine Willenserklärungen des Staates sind. „Der Effekt ist derselbe, als wenn sie gar nicht abgegeben worden seien.“ Man kann deshalb auch nicht von einem bedingt oder relativ wirksamen Gesetz oder Vertrag sprechen. ⁵⁾ S. oben S. 17 ff.

„Staatsvertrag und Gesetz sind identisch“? ¹⁾ Kann demnach auch durch einen Staatsvertrag inneres Staatsrecht entstehen?

Um eine richtige Antwort auf diese Frage geben zu können, wollen wir die einzelnen Entstehungsvorgänge eines Gesetzes mit denen der Willensbildung eines Staatsvertrages vergleichen.

In der Literatur werden, insbesondere von Laband für das Zustandekommen eines gültigen Gesetzes vier Erfordernisse aufgestellt, ²⁾ nämlich 1. Feststellung des Gesetzesinhaltes (Schaffung eines Rechtsfaktes), 2. Sanktion (Gesetzesbefehl, Ausstattung des Rechtsfaktes mit verbindlicher Kraft), 3. Promulgation, 4. Publikation. Die beiden ersten Momente machen die Willensbildung aus. Die beiden letzten enthalten den „gehörigen Ausdruck des gesetzgeberischen Willens.“ ³⁾ Die Feststellung des Gesetzesinhaltes geschieht im Reich durch zwei Organe, den Bundesrat und Reichstag; und zwar werden gemäß Art. 7 Ziff. 1 R. V. die Gesetzentwürfe sowohl, bevor sie an den Reichstag gelangen, als auch nachher vom Bundesrate beraten und Beschlüsse darüber gefaßt. Der zweite Beschluß des Bundesrates enthält nun einmal die Zustimmung zum Gesetzesinhalt, also die endgültige Feststellung des staatlichen Willens als auch die Erteilung des Gesetzesbefehls: die Sanktion. Beide Erfordernisse fallen aber notwendigerweise zusammen. „Der Rechtsfakt enthält“, wie Gierke ⁴⁾ m. E. richtig sagt, „von vornherein den Gesetzesbefehl als notwendiges Moment, da man nicht wollen kann, daß etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, daß es bindende Kraft habe.“ Die Sanktion ist die Vollendung der gesetzgeberischen Willensbildung in dem abschließenden und entscheidenden Akt des Bundesrates. Freilich tritt „dieser staatsrechtlich wichtigste Vorgang unter allen staatlichen Funktionen“ ⁵⁾ äußerlich nicht hervor. „Die Sanktion ist vielmehr ein innerer Vorgang in der Monarchenpersönlichkeit.“ ⁶⁾

Mit dem Abschluß der Willensbildung ist das perfekte Gesetz noch nicht verbindlich, es ist rechtlich noch gar nicht vorhanden. Es bedarf vielmehr, „um rechtlich wirksam werden zu

¹⁾ A. a. O. S. 110.

²⁾ Vgl. Laband, a. a. O. Bd. II S. 21 ff.

³⁾ Vgl. D. Gierke in Grünh. Zeitschr. Bd. VI S. 229.

⁴⁾ A. a. O. ⁵⁾ Jörn, Deutsch. St. R. Bd. I S. 414.

⁶⁾ Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 319.

können, einer sinnlich wahrnehmbaren, authentischen und förmlichen Erklärung, einer äußeren, seine rechtmäßige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form.¹⁾ Diese erhält das Gesetz durch die Promulgation und Publikation: Ausfertigung und Verkündung gemäß Reichsverfassung Art. 2 Satz 2. Letztere stellen aber einen freien selbständigen Willensakt wenigstens nach Reichsrecht nicht dar. Denn der Kaiser ist zur Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes, dem der Bundesrat die Sanktion erteilt hat, verfassungsmäßig verpflichtet (Art. 17 R. V.).²⁾

Da es sich auch bei Staatsverträgen um eine staatliche Willensbildung handelt, gibt es in dem Falle, in welchem ein Staatsvertrag in das Gebiet der Gesetzgebung hineinreicht, auch für die Entstehung von Staatsverträgen (genauer: für die einzelnen Willenserklärung der Kontrahenten) nur einen Weg, den der Mitwirkung der gesetzgebenden Organe. Freilich ist diese Mitwirkung bei Staatsverträgen eine tatsächlich beschränkte. „Die Genehmigung eines Vertrags unterscheidet sich nämlich von der Feststellung eines Gesetzes dadurch, daß hier der definitive Gesetzestext beschlossen, dort ein bereits festgestellter Text gutgeheißen wird.“³⁾

Ferner ist auch die Erteilung der Sanktion nach heute herrschender Ansicht rechtliche Voraussetzung für die Gültigkeit einer Vertragserklärung, aber sie verleiht derselben noch keine bindende Kraft. Diese bedarf vielmehr, um rechtlich wirksam zu werden, noch einer weiteren Voraussetzung, der Erklärung gegenüber dem anderen Kontrahenten, welche durch das völkerrechtliche Vertretungsorgan, den Kaiser im Reich abgegeben wird. In ihr liegt nun eine Eigentümlichkeit des Staatsvertrages, wodurch sich dieser vom Gesetz unterscheidet: Das Gesetz bedarf zu seiner Verbindlichkeit noch der Publikation, d. h. der Verkündung seines Inhalts an die Untertanen. Eine Vertragserklärung aber wird schon wirksam durch ihre Ratifikation, d. h. durch ihre Abgabe gegenüber dem oder den anderen Kontrahenten. Bereits in diesem Augenblick ist der Staat gebunden. Während nun nach dem preussischen Recht Sanktion und

¹⁾ Laband, a. a. O. Bd. II S. 37. ²⁾ Vgl. Laband, a. a. O. S. 27.

³⁾ Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 360.

Ratifikation in einer Person, in der des Königs, vereinigt sind, ist nach Reichsrecht zur Sanktion der Bundesrat und zur Ratifikation der Kaiser als Vertretungsorgan des Reiches berufen. Es wirken also drei Organe am Abschluß von Staatsverträgen des Reiches der hier in Frage kommenden Art mit: Bundesrat, Reichstag und Kaiser; und zwar ist hier die Stellung des Kaisers im Gegensatz zur Gesetzgebung, wo er zur Publikation des sanktionierten Gesetzes verpflichtet ist, eine freie. Denn er kann die Ratifikation auch dann noch verweigern, wenn der Bundesrat bereits die Sanktion erteilt hat.

Der Staatsvertrag ist abgeschlossen in dem Augenblick, in welchem die Kontrahenten die Ratifikationsurkunden austauschen. Jetzt sind sie an ihre Erklärungen gebunden. Jeder Kontrahent hat seinen Willen in der Ratifikationsurkunde festgelegt und dem anderen Kontrahenten gegenüber erklärt.¹⁾

¹⁾ Wenn es nun richtig ist, was **B i n d i n g**: Die Normen und ihre Uebertretung, Bd. I S. 185 ff. sagt, daß Recht nur Wille, nicht Macht und Zwang ist, dann ist damit auch schon die Frage der juristischen Natur der Staatsverträge beantwortet. Ein Staatsvertrag ist, wenn wir Bindungs Satz hier zu Grunde legen wollen, kein Rechtsgeschäft in privatrechtlichem Sinne, sondern die Form für einen Akt staatlicher Normensetzung. Indem die kontrahierenden Staaten sämtlich erklären, daß der Inhalt des Vertrages für sie verbindlich sein solle kraft ihres Willens, erheben sie den Vertrag ein jeder zu seinem eigenen Recht. Da nun dieses Recht sich auf einen Tatbestand bezieht, an dem ein wesentliches Element ausländisch ist, so gehört es dem äußeren Staatsrecht, dem sog. Völkerrecht eines jeden der Kontrahenten an. Je nachdem nun mehrere oder sämtliche Staaten Kontrahenten sind, wird dieses Recht „gemeinsames“ oder „allgemeines“ Völkerrecht. Das Vertragsrecht unterscheidet sich von der Setzung alles übrigen Rechtes dadurch, daß der Staat bei ihm sich nicht notwendig an seine Untertanen und Behörden durch Erlaß des Gesetzesbefehls wendet, sondern sich darauf beschränken kann, „nur sich selbst zu binden und diesen Willen, selbst gebunden zu sein, anderen zu erklären“. **R i p p o l d**, a. a. O. S. 21. Der völkerrechtliche Vertrag ist aber nicht nur der eigene Wille eines Staates, sondern gleichzeitig auch der gemeinsame Wille mehrerer Staaten“. **R i p p o l d**, a. a. O. Die das Vertragsrecht setzende „Gesamtautorität ist nie eine einzige, keine rechtliche Einheit, sondern bleibt immer nur das Aggregat souveräner Willen, von denen jeder gesondert, unabhängig von allen anderen, sein Territorium seinem Rechte unterworfen hält“. **B e r g b o h m**, Staatsverträge S. 89.

Das durch Staatsvertrag entstehende Recht ist m. E. somit Staatsrecht der kontrahierenden Staaten, insofern als die Kontrahenten sich an den Vertragsinhalt gebunden und verpflichtet erklären (äußeres Staatsrecht), nicht aber Staatsrecht in dem Sinne von Gesetz und Verordnung, welches die Untertanen bindet (inneres Staatsrecht). Recht und Gesetz sind eben nicht identisch. Das Gesetz hat zur Vor-

Der ratifizierte Staatsvertrag bindet also zunächst nur die Staater als Kontrahenten und zwar einzig in den Fällen, in welchen die Erfüllung des Vertrags lediglich durch die Staatsregierung zu geschehen hat. Hier ist eine Publikation des Vertragsinhaltes nicht notwendig. Geheime Staatsverträge haben ebenso rechtliche Wirkung wie veröffentlichte. Aber ihre Rechtskraft erstreckt sich nur auf die Staaten als Kontrahenten. Soll jedoch ein Staatsvertrag auch nach innen Wirkung erhalten, Behörden und Untertanen der einzelnen Kontrahenten verpflichten, so genügt seine Erklärung an den Vertragsgegner nicht; es bedarf vielmehr der Vertragsinhalt der Verordnungs-klausel¹⁾, d. h. eines Befehls an alle der Staatsgewalt Unterworfenen, den Vertrag zu beachten und zu befolgen.

Ein Auseinanderfallen der beiden einem solchen Vertrage notwendig innewohnenden Wirkungen ist aber nun ohne Rechtsverletzung nicht denkbar. Denn sobald ein Staatsvertrag, der in das Gebiet der Gesetzesphäre eingreift, nach Feststellung des Vertragsinhaltes durch die gesetzgebenden Faktoren die Sanktion und Ratifikation erhalten hat, muß der verfassungsmäßig zustande gekommene Staatswille auch in der gesetzlichen Form publiziert und damit zum verbindlichen Gesetz erhoben werden.²⁾ Wie die Verkündung eines durch den Gerichtshof

aussetzung einen Gesetzgeber, der den Befolgungsbefehl erläßt, einen Richter, der die in der Verletzung eines Rechtsfahes liegende Folge ausspricht, und das Moment des Zwanges, der die Befolgung des Gesetzes sichern soll. Vgl. *Vergshorn*, a. a. O. Das Wesen eines Rechtsfahes ist aber nicht notwendig an diese Erfordernisse geknüpft. Es gibt positive Rechtsfähe, welche nicht deshalb weniger Recht sind, weil ihre Verletzung keine Rechtsfolge nach sich zieht, oder weil sie keinen Richter haben, der die für die Uebertretung des Rechtsfahes festgesetzte Rechtsfolge aussprechen soll. — Aus solchen Rechtsfähen besteht auch das Völkerrecht eines Staates. Wie ein Gesetz einen Gesetzgeber zur Voraussetzung hat, so entsteht das Völkerrecht aus „rechtsetzenden Willen“. Das Gesetz ist „nur eine Erscheinungsform des positiven Rechts und zwar eine, die ausschließlich dem innerstaatlichen Recht angehört“. „Das Völkerrecht andererseits hat auch ohne Gesetzgebung die Möglichkeit der ausdrücklichen Rechtsetzung durch Vertrag, der als Erscheinungsform zwischenstaatlichen Rechts genau soviel bedeutet, wie das Gesetz als Erscheinungsform des innerstaatlichen Rechts“. *Rippold*, a. a. O. S. 31.

1) *Saband*, a. a. O. S. 151.

2) Daß die bei Verkündung von Staatsverträgen übliche Praxis im Reiche unrichtig ist, wird von fast allen Schriftstellern schon seit Jahren, aber wie es scheint, ohne Erfolg betont.

beschlossenen Urteils kein freier Willensakt des Vorsitzenden ist, so knüpft auch das Verfassungsrecht an die Tatsache der Sanktion und hier auch der Ratifikation für das dazu berufene Organ die Verpflichtung, den Willen des Staates zu verkünden.¹⁾

Von der Publikation des Staatsvertrages in der Form des Gesetzes oder der Verordnung hängt freilich, wie wir gesehen haben, die Gültigkeit und Wirksamkeit desselben gegenüber den Kontrahenten nicht ab. Da aber der Vertrag von den Untertanen und Behörden, denen er Verpflichtungen auferlegt, erfüllt werden soll, so ist die Publikation des Vertrages erforderlich, um ihm diese Erfüllung zu sichern.

Während nun die Anhänger der Theorie von der „völkerrechtlichen“ Gültigkeit der Staatsverträge, des sogen. englischen Systems, behaupten, an dem Abschluß eines Staatsvertrages seien die Gesetzgebungsorgane des Reiches niemals beteiligt, deren Mitwirkung beschränke sich in den Fällen, in welchen der Vertrag in die Gesetzgebung eingreife, auf die „staatsrechtliche“ Durchführung, sind wir der Ansicht: Die Mitwirkung dieser Organe ist erforderlich zur verfassungsmäßigen Willensbildung des Staates. Diese wiederum ist die Voraussetzung für die Gültigkeit und Wirksamkeit des Vertrages sowohl gegenüber den anderen Kontrahenten als auch gegenüber den eigenen Untertanen.²⁾ Beide Wirkungen sind, wie wir

¹⁾ Vgl. *Laband*, a. a. O. S. 27 Anm. 1.

²⁾ Freilich gehen wir hierbei nicht so weit wie *E. Meier*, der den Vertragsabschluß auf den Weg der Gesetzgebung verweist. Denn damit würden die gesetzgebenden Faktoren zu Organen der vertragschließenden Gewalt; nicht mehr die Ratifikation bedeute dann den Vertragschluß, sondern die Genehmigung der Legislative. Diese Ansicht *E. Meiers* ist m. E. weniger unrichtig, als vielmehr ungenau. Ein Vertrag, der aus zwei oder mehreren Willenserklärungen besteht, kommt erst dadurch zustande, wenn beide oder die mehreren Willenserklärungen vorliegen. An der einzelnen Willenserklärung sind nun die gesetzgebenden Organe nicht beteiligt, wohl aber an der einzelnen Willensbildung, welche eine „res interna“ des betreffenden Kontrahenten ist. *E. Meier* (S. 13) sagt selbst: „Denn der Monarch, sowohl der konstitutionelle als der absolute, repräsentiert den Staat in allen seinen Beziehungen, nicht bloß in den auswärtigen, sondern auch in Bezug auf die staatlichen Handlungen im Innern, d. h. er allein veranlaßt alle Berrichtungen der Staatsgewalt, und es steht dem Landtag insbesondere auch nicht zu, mit auswärtigen Mächten Unterhandlungen oder Beziehungen irgendwelcher Art anzuknüpfen“.

gesehen haben, von der Willensbildung abhängig und können rechtlich nicht auseinanderfallen.¹⁾ Dies ist der Sinn der Unger'schen Worte:²⁾ „Die Gültigkeit läßt sich nicht spalten, ein Vertrag kann nicht nach außen gültig und nach innen ungültig sein. „Wohl kann er aber nach innen überhaupt nicht vorhanden sein, was bei geheimen Verträgen der Fall ist, die allerdings „Rechtscharakter nur dann haben, wenn es sich bei denselben um Dinge handelt, deren Entscheidung höchst persönlich dem Staatsoberhaupt zusteht.“³⁾

Von einer anderen Auffassung ausgehend billigen auch diejenigen den erwähnten Unger'schen Satz, welche den Rechtscharakter eines Staatsvertrages von seiner Erhebung zum innerstaatlichen Recht abhängig machen. Sie weichen aber insofern von unserer Auffassung ab, als sie die Mitwirkung der gesetzgebenden Organe an der Willensbildung zur „völkerrechtlichen“ Gültigkeit nicht für genügend erachten, sondern auch noch die Publikation des Vertragsinhaltes fordern: „Der zwischen den Vertretern der Regierung abgeschlossene Vertrag bleibt somit rechtsunverbindlicher Entwurf — und zwar nicht bloß staatsrechtlich, sondern in allem und jedem Rechtssinne — bis er die für die innerstaatliche Rechtssetzung vorgeschriebenen Stadien passiert hat.“⁴⁾ Im Gegensatz dazu sagen wir: Den Rechtscharakter empfängt der Staatsvertrag immer und in allen Fällen durch die Ratifikation, d. h. die Erklärung des verfassungsmäßig (also Mitwirkung der gesetzgebenden Organe!) gebildeten Staatswillens. Die Untertanen dagegen bindet der Vertrag immer erst, wenn er als Gesetz oder Verordnung publiziert worden ist.

Da dem Kaiser bei der Gesetzgebung (Willensbildung) kein Mitwirkungsrecht zusteht, sondern lediglich nach Art. 17 R. V. die Pflicht zur Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze obliegt, stellt sich das in Art. 11 konstruierte Mitwirkungsrecht des Kaisers beim Abschluß von Staatsverträgen als ein Ausnahmerecht dar. Danach ist der Kaiser nicht verpflichtet, den Staatsvertrag, welcher bereits die Sanktion des Bundesrates erhalten hat, zu ratifizieren, sondern er kann nach

¹⁾ Ähnlich Rieß, Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften S. 11.

²⁾ A. a. O. S. 355. ³⁾ Jörn, Zeitschr. a. a. O. S. 14 Anm.

⁴⁾ Jörn, a. a. O. S. 10 ff.

freiem Belieben den Abschluß des Vertrages, die Ratifikation, vornehmen oder verweigern.

Wir haben bis jetzt immer nur von einer Mitwirkung der gesetzgebenden Organe, des Bundesrates und des Reichstages, gesprochen. Die Reichsverfassung unterscheidet aber zwischen der „Zustimmung des Bundesrates zum Abschluß“ und der „Genehmigung des Reichstages zur Gültigkeit“. Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, besteht zwischen beiden überhaupt kein juristischer Unterschied: Die in Art. 11 gebrauchten Ausdrücke „Zustimmung“ und „Genehmigung“ sind, wie E. Meier¹⁾ sagt, so identisch, wie überhaupt nur zwei Ausdrücke sein können.“ Störk²⁾ sagt: „Zustimmung und Genehmigung bedeuten das korporative Ja der zwei Gesetzgebungsfaktoren des Deutschen Reiches.“ Die Mitwirkung beider Organe zum Abschluß von Staatsverträgen unterscheidet sich, abgesehen von der erwähnten tatsächlichen Beschränkung (Vorlage des fertigen Vertragsentwurfes), in nichts von der Gesetzgebung. Wie dort, so muß auch hier die Zustimmung beider Organe zum Vertragsinhalt vorliegen, ehe derselbe zur Ratifikation an das dritte Organ, den Kaiser gelangt. Von diesem Standpunkt ausgehend, können wir auch keinen rechtlichen Unterschied in den Ausdrücken „Abschluß“ und „Gültigkeit“ konstruieren. Das Wort „Abschluß“ bedeutet soviel wie „gültiger Abschluß“. Ist ein Staatsvertrag (Friedensvertrag) vom Kaiser ratifiziert worden ohne die erforderliche Zustimmung vom Bundesrat und Reichstag, so ist dieser Vertrag nicht gültig, sondern nichtig.³⁾

Es fragt sich nur — und diese Frage ist von größter Bedeutung für die Friedensverträge —: Da der nichtige Vertrag

1) S. 291.

2) In Stengels Wörterb. d. Verwaltungsrechtes, Bd. II S. 522 I.

3) Speziell hinsichtlich der Friedensverträge macht die Theorie E. Meier's eine Einschränkung. Meier verwirft nämlich die oben geschilderte von Aneist und Laband vertretene Theorie, die in England, der Heimat des Konstitutionalismus, in Frankreich und in einigen anderen Staaten in rechtlicher Übung ist, für Preußen und das Reich nicht unbedingt. Auch nach dem Staatsrechte Preußens und des Deutschen Reiches „gäbe es Verträge, die vom Kaiser bezw. König „völkerrechtlich“ gültig und verbindlich abgeschlossen werden könnten, so daß sie nur zu ihrer Ausführung die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderten. Dies seien insbesondere die Friedensverträge“.

durch die später hinzutretende Genehmigung nicht nachträglich gültig werden kann, es sei denn, daß man die Genehmigung als erneuten Abschluß des Vertrages betrachten würde, kann man dem Kaiser zum Abschluß von Friedensverträgen nicht ein dem Notverordnungsrecht der preuß. Verf. Urk. Art. 63 analoges Notvertragsrecht einräumen. Ein solches Notvertragsrecht nur kennt die N. V. nicht. Doch ist beim Friedensschluß mit Frankreich 1871 so verfahren worden. Denn, wie bereits erwähnt, ist nicht nur der Abschluß des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 ohne jede Mitwirkung des Reichstages erfolgt, sondern es hat auch beim Definitivfrieden eine förmliche Beschlußfassung des Reichstages nicht stattgefunden. Wie der Präliminarfriede, so ist auch dieser Friedensvertrag dem Reichstag erst, nachdem die Ratifikationsurkunden ausgetauscht waren, und auch dann nur zur Kenntnisaufnahme vorgelegt worden. Dagegen hat eine Mitwirkung des Reichstages bei der Ausführung dieses Friedensvertrages insofern stattgefunden, als es sich dabei um eine durch den Erwerb von Elsaß-Lothringen bewirkte Verfassungsänderung nach Art. 1 N. V. handelte.¹⁾ Diese letztere kam aber m. E. nicht erst in dem Gesetze betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 zum rechtlichen Ausdruck, sondern war bereits durch Art. 1 des Friedensvertrages bewirkt worden. Das erwähnte Gesetz hat also nur deklariert, was für die kontrahierenden Staaten bereits rechtens geworden war.

III. Inwieweit findet nun speziell bei Friedensverträgen eine Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag gemäß Art. 11 Abs. 3 N. V. statt?

Die Reichsverfassung sagt in dem erwähnten Abs. 3: Eine Mitwirkung ist erforderlich, „insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören.“ Die Berufung des Art. 11 Abs. 3 auf Art. 4 ist, wie heute allgemein anerkannt wird, überflüssig.²⁾ Denn eine Mitwirkung dieser Organe ist auch bei allen übrigen, der Reichsgesetzgebung unterliegenden

¹⁾ Vgl. E. Reier, S. 307 ff.

²⁾ Vgl. Laband, II S. 128 und die daselbst angegebene Literatur.

Gegenständen erforderlich; ¹⁾ der wahre Zweck der zitierten Worte kann also nur der sein, innerhalb der Reichskompetenz den Rahmen der Gesetzgebung gegen denjenigen der Verwaltungs-sphäre abzugrenzen. In das Gebiet der Gesetzgebung des Reiches gehören: aber nicht nur Verträge, die die in Art. 4 genannten Gegenstände betreffen, sondern auch z. B. Verträge, welche die Finanzen des Reiches belasten (Art. 69, 73 R. V.), als z. B. Friedensverträge, durch die dem Reiche die Zahlung einer Kriegskostenentschädigung auferlegt wird, oder Verträge, die eine Verfassungsänderung enthalten, z. B. durch Erwerb oder Verlust von Bundesgebieten gemäß Art. 1 bezw. 78 Abs. 1 und 2 R. V. So sagt v. Seydel: „Wo der Friedensvertrag Änderungen der Reichsverfassung zur Folge haben soll, hat auch der Art. 78 R. V. zur Anwendung zu kommen.“ Entsprechend muß auch die Genehmigung eines einzelnen Bundesstaates eingeholt werden, wenn es sich um Preisgabe eines vorbehaltenen Sonderrechtes in einem Friedensvertrage handelt. ²⁾

Daß die Praxis beim Friedensschluß mit Frankreich, wie bereits erwähnt, ein entgegengegesetztes Verfahren beobachtete, indem die Vorlage der Friedensverträge erst nach der Ratifikation und nur zur Kenntnisnahme an den Reichstag erfolgte, zeigt, wie unvorteilhaft die jetzige Bestimmung in Art. 11 ist, welche die Friedensverträge den anderen Verträgen gleichstellt. Ebenso wie zur gültigen Kriegserklärung in den wichtigsten Fällen die Zustimmung des Bundesrates erforderlich und genügend ist, so müßte auch die Mitwirkung des Bundesrats zum Friedensschluß genügen, um die Interessen des Reiches bei einem eventuellen ungünstigen Friedensvertrage, bei Gebietsverlust und dergl. nachdrücklich zu vertreten. ³⁾ Eine Änderung des Art 11 R. V. in diesem Sinne würde m. E. die beste Lösung dieser Streitfrage sein.

¹⁾ Heberer Verfaßl. Kaiserreichs, I S. 51 An. 3.

²⁾ Ebenso v. Seydel, a. a. O. S. 165 36; v. Ahrens, I S. 81 ff.

³⁾ Wichtig ist aber v. Seydels Verfaßl. wenn er S. 165 ff. behauptet, daß Reich keine Bundeshoheit überhaupt nicht und keine insoweit auch kein Gebiet im Friedensvertrag abtreten. Die Gebietsabtretung, die etwa bei einem Friedensvertrag notwendig werde, sei durch den Staat zu bewirken, den sie angehe, und daß Reich habe dazu keine Zustimmung zu geben. Denn zur Verletzung von Staatsgebiet sei nur der befugt, welcher die Staatshoheit hat, der Staat aber besitze eine Bundeshoheit überhaupt nicht.

Zweiter Teil.

Kriegserklärung und Friedensschluß nach deutschem Völkerrecht.

Kriegserklärung nach deutschem Völkerrecht.

§ 7.

1. Notwendigkeit der Kriegserklärung.

Während die Verfassung eines jeden Staates bestimmt, welche seiner Organe zur Entscheidung über Krieg und Frieden und zur Notifikation an den fremden Staat, zur eigentlichen Kriegserklärung berufen sind, ist es dem äußeren Staatsrecht der Staaten, deren Völkerrecht vorbehalten, die Formen, in denen der Staatenverkehr, insbesondere der nicht friedliche, sich vollzieht, rechtlich zu fixieren. Für uns ist insbesondere die Frage von Interesse: Erkennt das Völkerrecht der einzelnen Staaten eine formelle Erklärung zum Beginn eines Krieges als notwendig an, und welche bestimmten Formen hat es zu diesem Zwecke geschaffen?

In der richtigen Erwägung, daß eine vollständige Beseitigung und Unterdrückung des Krieges unmöglich sei, hat sich die internationale Staatengemeinschaft die große Aufgabe gestellt, den Krieg wenigstens in seinen schlimmsten Folgen einzuschränken. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist ihr heute im allgemeinen schon gelungen, dadurch daß sie die Rechte und Pflichten der Kriegführenden auf der I. und II. Haager Konferenz in einer „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges“ normierte und auf der Londoner Seekriegsrechtskonferenz entsprechende Bestimmungen für den Seekrieg aufstellte.

Eine weitere wichtige Aufgabe auf dem Gebiete des Kriegsvrechts war die Erkenntnis der Notwendigkeit einer Kriegserklärung und die Fixierung bestimmter Formen, unter denen der Uebergang vom Friedens- zum Kriegszustand sich vollziehen soll. Die Wichtigkeit dieser Frage, auf welche Weise der Kriegszustand begründet wird, zeigt sich vor allem in den Folgen des Kriegsausbruchs, die nicht nur die Kriegführenden, sondern auch die neutralen Mächte treffen.

Die Frage nach dem Kriegsbeginn durch Kriegserklärung hat historisch zwei große Abschnitte durchlaufen. Der erste wird die Entwicklung der Kriegserklärung sowohl in der Praxis der Geschichte als auch in der Theorie behandeln, der zweite die Kriegserklärung im konventionellen Recht darstellen.

I. 1. Die Geschichte zeigt uns, daß die Kriegserklärung im Laufe der Zeiten abwechselnd praktisch geübt und unterlassen wurde, so daß es schwierig erscheint, die Existenz einer rechtlichen Verpflichtung zur Kriegserklärung auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage zu behaupten.

a. Bereits das Altertum kennt eine Kriegserklärung. Schon in den ersten Anfängen ihres Daseins pflegten die Staaten, die sich gegenseitig bekriegen wollten, zunächst Genugtuung von ihrem Gegner zu verlangen. Erst wenn sie diese vergebens gefordert hatten, zeigten sie ihm an, daß sie beabsichtigten, mit den Waffen ihr Recht zu suchen.¹⁾

Namentlich die Griechen²⁾ und die Römer³⁾ betrachteten es als eine strenge Pflicht, nicht ohne Kriegserklärung in den Krieg einzutreten. Die Form der Kriegserklärung war eine höchst feierliche. Sie geschah nach einem gewissenhaft beobachteten Ritus. So pflegten die Griechen an den Feind Herolde zu schicken, welche die bevorstehenden Feindseligkeiten anzeig- zu schicken, welche die bevorstehenden Feindseligkeiten anzeigten.⁴⁾

¹⁾ So charakterisiert schon R. Ward, An enquiry into the foundation and history of the law of nations in Europe, Londres 1795. T II S. 107 diesen Gebrauch der vorherigen Kriegserklärung als eine der ältesten internationalen Gewohnheiten, er gehöre zu den ersten Schritten, die der Mensch auf dem Gebiete der Zivilisation gemacht habe.

²⁾ Vgl. Thucydides, Geschichte des peloponnesischen Krieges I. I. c 29; Xenophon, Hellenica I. II, Herodot, Geschichte I, 81.

³⁾ Cicero, De officiis II 2.

⁴⁾ Vgl. Blin de Bailleul S. 68, Maurel S. 10 ff.

Bei den Römern galt nach Ciceros Ausspruch: „ . . . nullum bellum esse iustum nisi quod aut rebus repetitis geratur aut denuntiatur ante sit et indictum“ — nur derjenige Krieg als regulär, der zuvor erklärt war. Gerade bei den Römern war eine besonders feierliche Form, die sogen. *clarigatio* üblich. Livius berichtet uns im 1. Buch seiner Geschichte, in Kapitel 32 § 6 hierüber folgendes: Die Gesandtschaft, welche im Namen des römischen Volkes Genugtuung von dem fremden Volke zu fordern hatte, begab sich mit dem *pater patratus* an der Spitze an die Grenze, wo sie vor dem Feinde auf dem Markte der ersten Stadt, in die sie kam, die Götter zu Zeugen anrief, und sodann ihre Beschwerden darlegte, für die das römische Volk Genugtuung verlangte: „Audi, Jupiter, audite fines, audiat fas, ego sum publicus nuntius populi Romani, iuste pieque legatus venio verbisque meis fides sit.“ Darauf brachte sie ihre Beschwerden vor. Gewöhnlich wurde dem Gegner eine Frist von 30 Tagen gesetzt, innerhalb der er sich zu entscheiden hatte. Nach erfolglosem Ablauf dieser Frist, während der die Gesandtschaft im fremden Lande verweilte, verkündete der Herold, wieder unter Anrufung der Götter, noch einmal die Ungerechtigkeit, die dem römischen Volke widerfahren war,¹⁾ und kehrte sodann nach Rom zurück, um dem Senat zu berichten. Entschied dieser sich für den Krieg, so begab sich der Herold noch einmal an die Grenze und rief: *Quod . . . senatusque populi Romani Quiritum censuit, consensit, conscivit, ut bellum cum Priscis Latinis fieret, ob eam rem ego populusque Romanus populis Priscorum Latinorum hominibusque Priscis Latinis bellum indico facioque.*“ Nach diesen Worten schleuderte er eine Lanze in das feindliche Gebiet und kehrte zurück.

Diese Form beobachteten die Römer wenigstens zur Zeit der Republik gewissenhaft. Erst in der Kaiserzeit beim Eintritt der Germanen in die römische Geschichte geriet die feierliche Kriegserklärung in Verfall.

b. Mit dem Entstehen des Rittertums im 12. Jahrhundert

¹⁾ „Audi Jupiter et tu Jane Quirine dilige omnes caelestes, vosque terrestres vosque inferni audite! Ego vos testor populum illum . . . iniustum esse neque ius persolvere“.

kam die Gewohnheit der feierlichen Kriegserklärung bei vielen Staaten wieder auf und wurde im ganzen Mittelalter anerkannt und praktisch geübt. Während aber die Kriegserklärung bei den Römern mehr auf religiöser Grundlage beruhte, verdankte sie ihre Anerkennung im Mittelalter dem Einfluß des Rittertums: „Comme on provoque son adversaire en duel, on lui jetant son gant, on appelle l'ennemi à la guerre on lui lancant un défi.“¹⁾ Dies war die jogen. *diffidatio*. Dieses Schreiben enthielt den Gegenstand der Beschwerde und bestimmte eine Frist, bei deren Ablauf die Feindseligkeiten beginnen konnten.

Diese formelle Kriegserklärung wurde nicht nur unter den christlichen Staaten des Mittelalters anerkannt, sondern von diesen sogar: gegen die Türken geübt, so von Friedrich I. gegenüber dem Sultan Saladin, als er 1188 gegen letzteren den dritten Kreuzzug unternahm.²⁾

Zur Uebermittlung des Herausforderungsschreibens bediente man sich eines Heroldes, des jogen. *roi d'armes*.³⁾

Dieser Brauch war konstant während des ganzen Mittelalters und setzte sich teilweise noch in der neuen Aera fort.

c. Erst mit dem Verschwinden der Privatkriege und dem Niedergang des Rittertums verlor sich die bisherige Tradition, dem Gegner eine förmliche Kriegserklärung in Form eines Herausforderungsschreibens zu senden.⁴⁾ Das 17. Jahrhundert gilt als der Wendepunkt, da im Laufe desselben nicht nur die erwähnten Solennitäten außer Gebrauch kamen, sondern überhaupt alles, was die Kriegserklärung betrifft, in Frage gestellt wurde. *Blin de Bailleul* (S. 70) führt die Beseitigung jeglicher Erklärung zurück auf die koloniale Expansionsbewegung im 17. und 18. Jahrhundert und die daraus sich ergebenden Eckkriege, die immer Ueberraschungen des Gegners er-

¹⁾ E b r e n, *Obligation juridique de la declaration de guerre* in „*Revue gen. de dr. intern. publ.*“ 1904 S. 136.

²⁾ Vgl. *Hefster-Geffken* § 110 Nr. 2.

³⁾ So wurde beispielsweise der Krieg von Maria von England 1557 an Heinrich III. von Frankreich durch einen Waffenerold erklärt. In besonders feierlicher Form hat Ludwig XIII. 1635 dem Kardinal-Infanten, der Gouverneur der Niederlande war, den Krieg erklären lassen. Vgl. *Rivier*, II S. 224.

⁴⁾ Vgl. E b r e n, a. a. O.

möglichsten. Namentlich England hat sich im Laufe seiner kolonialen Entwicklung zur Weltseemacht am häufigsten und leichtesten über jede Form einer Kriegserklärung in der Praxis hinweggesetzt. So „la déclaration s'est perdue par imitation chez les uns et par représailles chez les autres.“¹⁾

Erst am Ende des 18. Jahrhunderts, etwa seit 1780, dem Geburtstag der berühmten Liga, genannt „Bewaffnete Neutralität“, die sich gegen Englands Despotismus zur See richtete, bahnte sich in der Staatenpraxis eine allmähliche Rückkehr zur vorherigen, wenn auch nunmehr formlosen Anzeige des Krieges an.²⁾ Die europäischen Staaten, darunter auch England schlossen in der Folgezeit sogar Verträge ab, in denen sie sich verpflichteten, die Feindseligkeiten an einem vorher bestimmten Zeitpunkt zu eröffnen.³⁾

Frankreich kehrte zuerst am Ende des 18. Jahrhunderts während der Revolution zur vorherigen Kriegserklärung zurück. „Née sur le terrain du droit interne, elle trouvait des précédents chez les anciens et des appuis chez les modernes. Sa certitude plaisait aux juristes, sa loyauté la recommandait à tous.“⁴⁾

Sollens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vom Krimkriege 1854 ab, in dem England, mit Frankreich verbündet, das französische Vorgehen nachahmte und Rußland den Krieg erklärte, nahmen die Mächte allenthalben den Gebrauch einer bei Eröffnung der Feindseligkeiten vorausgehenden Benachrichtigung des Gegners wieder auf, so daß in der Tat durch die Praxis der großen Kriege der Folgezeit die Vorschriften einer Kriegserklärung von vielen Staaten in mehr oder weniger formellen Form anerkannt wurde. Trotzdem kann man, da manche Staaten eine entgegengesetzte Praxis übten, die Existenz einer allgemein anerkannten, konstanten und absoluten Praxis der Staaten am Ende des 19. Jahrhunderts nicht behaupten.

¹⁾ *Öhren, a. a. O.*

²⁾ *Meibin, S. 116*, glaubt, die neue Revolution sei zurückzuführen auf die sich erhebelnde Anteilnahme des Volkes an der Regierung seines Landes; das Volk mußte befragt werden über die wichtigsten Vorgänge und Handlungen der Regierung, besonders wenn es sich handelte um die Frage des Friedens oder des Krieges.

³⁾ Einige dieser Verträge sind bei *Brugés S. 171* aufgeführt. Vgl. auch unten S. 80 Num. 4. ⁴⁾ *Öhren, a. a. O.*

Vor Ausbruch des sogen. Krimkrieges¹⁾ 1854 wurde wenigstens die Kriegserklärung Frankreichs an Rußland²⁾ durch den französischen Staatsminister den Staatskörperschaften, dem Senat und der Kammer am 27. März 1854 öffentlich mitgeteilt. Selbst wenn sie nicht direkt an Rußland notifiziert wurde, so konnte sie doch nicht Rußland unbekannt geblieben sein.

Im französisch-italienischen und österreichischen Kriege stellte Oesterreich der sardinischen Regierung durch seinen Gesandten am 23. April 1859 in Turin ein Ultimatum, in welchem es eine genügende Antwort innerhalb dreier Tage verlangte, widrigenfalls Oesterreich sich gezwungen sehe, zu den Waffen zu greifen. Darauf ließ am 26. April die französische Regierung durch ihren Botschafter in Wien erklären, sie betrachte den Uebergang österreichischer Truppen über den Tessin als Kriegserklärung an Frankreich. Es folgte hierauf ein Manifest des Kaisers von Oesterreich an sein Volk am 28. April und ein solches des Kaisers Napoleon am dritten Mai.

Dem dänisch-deutschen Kriege 1864 ging gleichfalls am 18. 1. 1864 eine formelle Erklärung von Seiten Preußens und Oesterreichs an die dänische Regierung voran, worin diese aufgefordert wurde, binnen 48 Stunden die Schleswig-Holstein am 13. November 1863 oktroyierte Verfassung zurückzuziehen, widrigenfalls man Schleswig besetzen würde. Die Grenze wurde darauf am 1. II. 1864 überschritten, nachdem der Kommandant dem dänischen General die Mitteilung gemacht hatte, daß er Befehl habe, das Herzogtum in Besitz zu nehmen.

Wie der deutsch-österreichische Krieg 1866 seinen Anfang nahm, ist bekannt. Sowie Oesterreich die Schleswig-Holsteinische Angelegenheit vor die Bundesversammlung brachte, erklärte Preußen den Gasteiner Vertrag vom 14. August 1865 für ge-

¹⁾ Vgl. hieru und dem Folgenden: Rapport de M. Albert Rollin sur la question de la déclaration de guerre im *Annuaire* 1904, XX S. 64 ff.; Rivier, *Principes du droit des gens*, II S. 226 ff.; Bellat, S. 27 ff.

²⁾ Vgl. Insult sur folgenden: „Le cabinet de St. Petersbourg ayant décidé qu'il ne répondrait pas à la communication précédente, l'empereur me charge de vous faire connaître cette résolution qui constitue la Russie avec nous dans un état de guerre dont la responsabilité appartient tout entière à cette puissance“.

brochen. Darauf ließ Preußen am 7. Juni seine Truppen in Holstein einrücken, worauf die österreichischen Truppen es räumten.

Nummehr beantragte Oesterreich die Bundesexekution gegen Preußen; als diese am 14. Juni 1866 vom Bundestage (mit neun gegen sechs Stimmen) beschlossen wurde, erklärte der preussische Bundestagsgesandte den Beschluß für bundeswidrig und den Bund für aufgelöst. Sodann stellte Preußen gleichlautende, aber verschiedenes motivierte Ultimata an Sachsen, Hannover und Hessen-Cassel am 15. Juni desselben Jahres, worin es diese Staaten aufforderte, neutral zu bleiben und sich im Laufe des nämlichen Tages hierzu zu erklären. Der sich weigernde Staat — der Weigerung stände eine verspätete oder ausweichende Antwort gleich — werde als im Kriege mit Preußen betrachtet. Erst am darauffolgenden Tage, dem 16. Juni rückten die preussischen Truppen in den drei Ländern ein.

Eine besonders formelle Kriegserklärung gab Frankreich 1870 an Preußen ab. Sie wurde in Form einer Note am 19. Juli nachmittags 1 Uhr von dem französischen Gesandten Le Courb der preussischen Regierung übergeben. Sie enthält eine Darlegung der Gründe, die Frankreich zum Kriege führten, und schließt mit den Worten „... en consequence le gouvernement français a cru qu'il avait le devoir de pourvoir sans retard à la défense de sa dignité blessée, de ses intérêts menacés et décidé a prendre dans ce but toutes les mesures commandées par la situation qui lui est créée il se considère dès à présent, comme en état de guerre avec la Prusse.“

Die Kriege, die von Serbien und Montenegro 1876, sowie von Rußland und Rumänien 1877-78 gegen die Türkei geführt wurden, wurden gleichfalls durch Ultimata und Manifeste, eingeleitet, die keinen Zweifel über die Absichten des Angreifers ließen. Insbesondere hat die russische Regierung 1877 nicht nur die diplomatischen Beziehungen zur Türkei abgebrochen, sondern ihr zugleich durch den türkischen Gesandten in Petersburg die Mitteilung gemacht, daß der Krieg eröffnet sei.

Im französisch-japanischen Kriege 1884-85 behauptete die französische Regierung zunächst, sie befände sich nicht im Kriegszustand, sondern en état de représailles. Tatsächlich aber führte

Frankreich mit Japan Krieg, und erst auf Drängen Englands, welches seine bisherige, Frankreich günstige Stellungnahme verließ und die Neutralität gegenüber Japan zu wahren anfang, mußte es schließlich nachgeben.

Dagegen wurden im russisch-japanischen Kriege 1904 die Feindseligkeiten von Japan gegen Rußland eröffnet, bevor eine offizielle Kriegserklärung Japans an Rußland angekommen war. Am 6. Februar hatte zwar der Mikado in einer ersten Note die diplomatischen Beziehungen mit Rußland abgebrochen und in einer zweiten Note erklärt, er behalte sich das Recht vor, alle Maßnahmen zu ergreifen, die Japan zur Wahrung seiner Interessen für notwendig halten würde. Auf diese offizielle Mitteilung an die russische Regierung hin, die wegen ihrer Unbestimmtheit keineswegs als Kriegserklärung angesehen werden kann, begannen die Japaner zwei Tage später, am 8. Februar 1904 den nächsten Angriff auf Port Arthur, obwohl sie wußten, daß eine verständliche Note von Rußland an sie unterwegs war. Dieser Angriff mußte allgemein überraschen; der Zar behauptete mit Recht, er sei von Japan ohne Benachrichtigung angegriffen worden, und die öffentliche Meinung in Europa, mit Ausnahme von England, geriet in große Erregung; und die Völkerrechtslehrer, insbesondere die russischen, protestierten gleichfalls gegen diese Handlungsweise Japans, obgleich sie zugeben müssen, daß eine rechtliche Verpflichtung zur Kriegserklärung nicht bestand, mithin Japan eine solche auch nicht verlegt hat. Doch kann man, wie v. Martens¹⁾ sagt, „unmöglich die Haltung Japans korrekt finden vom Standpunkte der von den zivilisierten Nationen Europas und Amerikas angenommenen Gewohnheiten.“

Ebenso wie im fernem Orient, war auch auf dem Kriegsschauplatz im Balkan der griechisch-türkische Krieg vor der offiziellen Kriegserklärung durch die Türkei am 18. April 1897 durch Beschädigung eines griechischen Schiffes von einem türkischen Forts aus begonnen worden.²⁾

¹⁾ v. Martens, Les hostilités sans déclaration de guerre in *Revue gen. de dr. intern. publ.* 1904, S. 150.

²⁾ Zu dem für die Kriegserklärung ungenügenden Ergebnis kommt Maurice, *Hostilities without declaration of war, bei der Kriege von 1700—1870* beacht untersucht, ob sie durch eine Kriegserklärung eingeleitet werden sind; ba er hierbei auch alle Fälle von Interventionen, Friedensverträgen und dergl. hinzunimmt, kommt

Die Mehrzahl der großen Kriege seit 1854 wurde mithin durch eine Kriegserklärung eingeleitet. Man kann demnach¹⁾ zwar die Existenz einer internationalen Gewohnheit der Kriegserklärung behaupten. Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Kriegserklärung aber bestand weder nach positiver Rechtsfassung noch nach Gewohnheitsrecht irgend eines Staates. Denn es gibt einerseits keine völkerrechtlichen Verträge, in denen eine derartige Verpflichtung zur vorherigen Anzeige des Krieges unter den Staaten begründet worden wäre, noch läßt sich andererseits das Vorhandensein einer derartigen Pflicht nach Gewohnheitsrecht beweisen. Zur Begründung von gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegesrechts insbesondere genügt es keineswegs, daß verschiedene Staaten im Kriege mit anderen die Kriegserklärung gewohnheitsmäßig anwenden. Vielmehr kann eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Kriegserklärung eines Staates nach Gewohnheitsrecht nur dann entstehen, wenn dieser Staat mit denselben fremden Staaten wiederholt Krieg geführt hat unter Anwendung einer vorherigen Benachrichtigung und in der Ueberzeugung, daß diese Staaten gegenseitig zu einer solchen Anzeige verpflichtet seien. Zwei andere Staaten, die die Kriegserklärung nicht gewohnheitsmäßig üben, können der Verletzung solcher Normen, die für sie gar nicht bestehen, auch nicht beschuldigt werden. Die Anerkennung der Verpflichtung zur Kriegserklärung durch letztere Staaten ist mangels einer vertraglichen Rechtsfassung nur dann möglich, wenn diese Staaten gleichfalls die Kriegserklärung in der Praxis anwenden. Tun sie dies aber nicht, so lehnen sie damit die Aufnahme einer derartigen „allgemeiner: Gewohnheit“ in ihr Völkerrecht ab.²⁾

Wie für das Völkerrecht der europäischen Staaten überhaupt, so kann insbesondere für das deutsche Völkerrecht eine

er allerdings zu dem Resultate, daß die Feindseligkeiten, denen eine Kriegserklärung vorausging, weltaus die Minderheit bilden.

1) Mit A. Pillet, *Les lois actuelles de la guerre* S. 63 ff. und Blin de Bailleul, S. 77 ff.

2) Dogegen ist die Bildung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht in Bezug auf solche Verhältnisse leichter, „die ihrer Natur nach dem Wandel nicht unterworfen sind und folgemäßig einen bleibenden Bestandteil der rechtlichen Anschauung der zivilisierten Völker bilden“ (Ulmann, *Völkerrecht* S. 43), wie z. B. die Seerechtsgewohnheiten des Mittelalters und das Gesandtschaftswesen.

derartige gewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Kriegserklärung nicht behauptet werden. Seit seiner Gründung hat das Deutsche Reich (der Norddeutsche Bund) nur einen großen Krieg den deutsch-französischen, 1870=71 geführt, dieser wurde ihm von Frankreich erklärt.

Da somit keine Rechtsnormen, weder positive (vertragliche) noch gewohnheitsrechtliche, den Staaten die Pflicht zur vorherigen Kriegserklärung auferlegten, konnte jeder Staat nach seinem Gutdünken ohne oder unter Anwendung einer vorherigen Anzeige Krieg beginnen.¹⁾

Ebenso ist eine solenne Form der Kriegserklärung, wie sie im Altertum und im Mittelalter üblich war, in der Neuzeit nicht mehr beobachtet worden.

2. Wie die Kriegserklärung seit Ausgang des Mittelalters bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts in der Staaten-Praxis zwar sehr häufig, aber doch nicht regelmäßig angewendet wurde, so ist auch die Frage, ob eine solche überhaupt notwendig sei, in der Theorie streitig geblieben. Die Völkerrechtslehrer der letzten Jahrhunderte²⁾ haben sich teils für, teils gegen die Notwendigkeit einer solchen ausgesprochen. Nach der Nationalität, der die einzelnen angehören, unterscheidet man eine kontinentale und eine englische Doktrin.

a. Letztere umfaßt die Gegner der Kriegserklärung.³⁾ Ihre Zahl ist, je mehr wir uns der Neuzeit nähern, entsprechend dem Gebrauch der Praxis geringer geworden. Sie vertreten die Ansicht, es bestände keine juristische Verpflichtung zur Abgabe einer Kriegserklärung; als einfache Tatsache der Publizität könne sie ersetzt werden durch jeden anderen Akt, der den Zustand der Kriegführung notorisch macht. Sie stützen ihre An-

¹⁾ Diese Ansicht wurde auch auf der II. Haager Konferenz von dem russischen General Dersolow in der 1. Sitzung der II. Kommission vom 22. Juni 1907 (Actes et documents III S. 5 ff.) und von dem Niederländer den Beer Portugal in der 2. Sitzung der 2. Unterkommission der II. Kommission vom 5. Juli (Actes et documents III S. 166 I) vertreten.

²⁾ Bereits Grotius und Bynkershoek haben über die Notwendigkeit einer vorherigen Benachrichtigung geschrieben.

³⁾ Sie wird neuerdings auch von den Japanern vertreten. So z. B. von Nagaoaka, Étude sur la guerre Russo-Japonaise au point de vue du droit international in Revue générale de droit international public 1905 XII S. 608 f.

sicht damit, daß sie sagen, die Kriegserklärung sei eine unnütze, unwirksame und unkluge Formalität und stehe im Widerspruch mit dem Begriff der Unabhängigkeit und Souveränität der Staaten.¹⁾

a. Unnütz sei eine Kriegserklärung deshalb, weil der erste Feindseligkeitsakt in einem Konflikt genüge, um den Uebergang vom Friedens- zum Kriegszustand zu markieren. Eine solche Formalität den Nationen aufzuerlegen, sei ebenso unnütz und unmöglich, wie ihre Streitigkeiten einem Schiedsgerichtshof zu unterwerfen, besonders da sie nicht zum Zwecke habe, dem Feinde Zeit und Gelegenheit zu geben, sich in Verteidigungszustand zu setzen.“²⁾ Jeder Feindseligkeitsakt stelle an sich eine vollgültige Erklärung der Absicht dar und sei durchaus geeignet, das Datum des Kriegsbeginner anzugeben.

Dagegen läßt sich einwenden, daß die Kriegserklärung weit- aus geeigneter und wirksamer ist, die Tatsache des Kriegszustandes offenkundig zu machen; denn bei deren Anwendung wird es sowohl für die Kriegführenden als auch für die Neutrals ein leichtes sein, wirkliche Feindseligkeitsakte von solchen Handlungen zu unterscheiden, die nur eine schlechte Behandlung oder eine Beleidigung darstellen und auf Grund deren man unter Aufrechterhaltung des Friedens Genugtuung fordern kann.

β. Ein zweiter Fehler der Kriegserklärung sei ihre völlige Unwirksamkeit, denn man lasse ihr doch unmittelbar die Feindseligkeiten folgen, oder sogar vorausgehen.

Welche Wirkung könne sie in einem solchen Falle haben, da nicht erst die Kriegserklärung, sondern bereits der erste Feindseligkeitsakt den Kriegszustand begründe. Und könne man andererseits etwa behaupten, daß durch die bloße Kriegserklärung, der kein Feindseligkeitsakt folge, das Kriegs- und Neutralitätsrecht in Geltung gesetzt würde? Die rechtlichen Wirkungen, die scheinbar an die Kriegserklärung geknüpft würden, seien doch nur die Folge der kriegerischen Akte.

Es kann einerseits zwar nicht geleugnet werden, daß die Kriegserklärung wirkungslos, d. h. ohne rechtliche Bedeutung ist, wenn ihr bereits Feindseligkeiten vorausgegangen sind, da

¹⁾ Vgl. Féraub-Giraud S. 27 f.; Blin de Bailleul S. 127 f.; Ebrén, a. a. O. S. 138 f. ²⁾ So Hall S. 391.

durch diese der Kriegszustand ohne Zweifel begründet wird. Es ist andererseits aber ebenso klar, daß der Kriegszustand immer schon dann eintritt, wenn die Kriegserklärung abgegeben ist, selbst in dem Fall, wo Kriegsakte ihr nicht folgen. Wollte man der Kriegserklärung diese rechtliche Bedeutung nicht beilegen, so wäre sie allerdings zweck- und wirkungslos. Die Kriegserklärung bietet aber ferner in dem Fall, wo die diplomatischen Verhandlungen ins Stocken geraten oder abgebrochen sind, einen bedeutenden Vorteil, sowohl für die Kriegführenden, wie für die Neutralen, dadurch, daß sie aus dem unsicheren Zweifeln und Hoffen auf den festen Boden des Kriegszustandes versetzt werden.

γ. Die Kriegserklärung sei endlich nicht nur unnütz und unwirksam, sondern sogar eine Unklugheit. Den Feind benachrichtigen heiße die Wirksamkeit des Angriffs und den Erfolg des Krieges sehr in Frage stellen, da man einerseits jenem so die Möglichkeit biete, ja ihn gleichsam auffordere, seine Vorbereitungen zum Kriege zu treffen und gerechte Ansprüche zurückzuweisen, während andererseits die eigene Schnelligkeit der Mobilisation um den teureren Preis beständiger Budgetlasten und Geldopfer während des Friedenszustandes errungen sei. „Die Erklärung ohne Frist sei unwirksam, mit einer Frist begründe sie einen wahren Don Quichotismus.“¹⁾ Dieser Einwand ist nur insoweit berechtigt, als es sich um eine bedingte Kriegserklärung handelt. Denn nicht die Kriegserklärung als solche, sondern die an diese geknüpfte Frist gestattet es, Vorbereitungen der Verteidigung oder des Angriffs zu treffen.

Ein praktisches Beispiel für die Unrichtigkeit der sogen. englischen Theorie und die Nützlichkeit einer Kriegserklärung bietet der griechisch-türkische Krieg von 1897. Auf beiden Seiten kamen Angriffe und Ueberfälle vor, ohne daß dadurch der Kriegszustand begründet worden wäre.

Das zähe Festhalten der englischen Doktrin an dieser Theorie führt E. Dupuis²⁾ auf das Betragen Englands zurück. Die Eröffnung der Feindseligkeiten ohne vorausgehende Benachrichtigung biete ihm bei seiner maritimen Vorrangstellung

¹⁾ So Hall a. a. D.

²⁾ In Revue générale de droit int. publ. 1900 S. 725.

die Möglichkeit, sehr fühlbare Stöße gegen den Seehandel fremder Staaten zu führen, da es in allen Erdteilen große Kolonien und gute Kriegshäfen besitzt und seine Kabel durch alle Meere laufen, die Mitteilungen vom Mutterlande aus rasch verbreiten.¹⁾

b. Gegen dieses System führen die Anhänger der Kriegserklärung ihrerseits sowohl moralische und Nützlichkeitsgründe als auch Rechtsgründe zu Gunsten der Notwendigkeit einer Kriegserklärung an.

a. Jeder Staat als eine autonome juristische Person habe absolute Rechte gegenüber anderen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft. Auf Grund seines Rechtes auf Existenz, insbesondere auf friedliche Existenz könne jeder Staat verlangen, daß der andere Staat nicht leichtfertig Krieg beginnt. „La paix est l'état normal des nations et des gouvernements. La guerre est un fait exceptionnel et qui doit avoir un motif légitime.“ Ein legitimes Motiv genüge aber nicht allein. Recht und Moral verlangen, daß kein Mittel vernachlässigt werde, das den Krieg vermeiden läßt. Daraus resultiere die Verpflichtung eines Staates, für erlittenen Schaden zunächst Genugtuung zu verlangen und seine evtl. Absicht, diese mit Gewalt zu fordern, erst zu erkennen zu geben. Die vorausgehenden friedlichen Unterhandlungen und im äußersten Falle die Absendung eines Ultimatum's vor Eröffnung der Feindseligkeiten seien deshalb als formelle Bedingung für die Verwirklichung des materiellen Rechtes zu betrachten.²⁾

Es biete ferner nicht nur einen besonderen Vorteil für den angreifenden Staat, sondern sei ein allgemeiner Nutzen für alle Staaten, wenn das gegenseitige Vertrauen und die allgemeine Sicherheit nicht durch einen plötzlichen Angriff, einen Ueberfall vernichtet wird. „Es würde keine Treue und Glauben unter den Nationen finden, sondern ein System der Isolierung und Furcht Platz greifen, wenn eine unerwartete Kriegsüberziehung in jedem Augenblick befürchtet werden müßte.“³⁾ Treue und Glauben fordern in der Tat gebieterisch, daß in einer Zeit der gegenseitigen Annäherung der Völker auf Kongressen und Kon-

1) Vgl. auch Ebnen a. a. O. S. 140, Brunas S. 77.

2) So Reittich S. 144.

3) Heffter, § 120.

ferenzen das Mißtrauen durch gegenseitiges Vertrauen ersetzt wird.

Das Erfordernis einer Kriegserklärung helfe sodann die Möglichkeit vermeiden, daß man zwischen Friedens- und Kriegszustand ein Drittes zuläßt. Gerade die Ereignisse aus jüngster Zeit zeigen, daß ein Staat Truppen ins Feld schickt und Kriegsschiffe entsendet und dennoch behauptet, er befände sich nicht im Kriegszustand mit seinem Gegner.¹⁾

Ein weiterer Grund für die Nützlichkeit der Kriegserklärung sei der, daß durch dieselbe noch die Möglichkeit der Vermeidung des Krieges gegeben wird, was ohne Erklärung nicht der Fall sei.²⁾ Doch dürfte dieser Grund kaum von praktischer Bedeutung sein. „Wo der Wille des kriegsbeginnenden Staates eine solche Möglichkeit noch zuläßt, wird er von selbst die Form eines Ultimatums, d. h. einer bedingten Kriegserklärung wählen.“³⁾

§ Ueber die Nützlichkeitsgründe, so schwer sie auch wiegen mögen, muß man die Rechtsgründe stellen, die gebieterisch die Kriegserklärung fordern.

Die Notwendigkeit einer solchen ergibt sich aus den Rechten und Pflichten, die der Kriegszustand schafft:

- 1 für die Kriegführenden selbst,
2. für ihre Untertanen und
3. für die neutralen Staaten.

1. Es ist nicht zulässig, daß eine Macht plötzlich ohne Uebergang vom Friedenszustand, der das gemeinsame internationale Leben beherrscht, zum Kriegszustand übergeht. Sowohl in dem Falle, wo man¹⁾ von einem unvermuteten Angriff, einem wirklichen Ueberfall reden kann, als auch dann, wenn Ver-

¹⁾ Diese Frage ist sehr wichtig mit Rücksicht auf die Verpflichtung der anderen Staaten zur Neutralität. Entweder führt der Staat Krieg, wodurch die anderen neutral bleibenden Staaten zur Erfüllung der an die Neutralität geknüpften Pflichten gezwungen werden, oder er führt keinen Krieg und kann infolgedessen auch nicht die Rechte eines kriegführenden Staates gegenüber den neutralen für sich in Anspruch nehmen. Vgl. hierzu die Stellungnahme Englands im französisch-chinesischen Kriege 1884/85.

²⁾ Ferard-Miraud, a. a. O. S. 35. Vgl. auch Boivin S. 118.

³⁾ Queber in Folgend. Handb. IV S. 314; Bellat, S. 74 ff.

⁴⁾ Mit Hautefeuille von einem Angriff „à l'improviste“.

handlungen zwischen den streitenden Staaten stattgefunden haben, wird eine Kriegserklärung einen hohen und unbestreitbaren Wert haben. Der Kriegsführende soll sich unterscheiden von dem Piraten und Banditen, wie der Duellant sich unterscheidet von dem Mordhahn, der seinem Gegner keine Möglichkeit läßt, sich zu verteidigen. „Jeder plötzliche Angriff muß also auch im Kriege, dem Duell der Nationen, verbannt werden.“¹⁾ Daß auch nach stattgehabten Verhandlungen eine vorherige Kriegserklärung notwendig und unentbehrlich ist, zeigt sich in dem letzten russisch-japanischen Kriege: Die beiden Gegner standen bereits auf gespanntem Fuße, und der Friede erschien so schwankend, daß Rußland eifrig Vorbereitungen zum Kriege traf. Doch kam der Angriff auf Port Arthur für Rußland immerhin überraschend und unerwartet. In einem solchen Falle, wo Verhandlungen den kriegerischen Verwicklungen vorausgehen, bezeichnet die Kriegserklärung endgültig, wozu man sich auf der einen Seite entschlossen hat.

Wichtiger noch als dieser Grund ist die Tatsache, daß der Krieg heute einen vom Völkerrecht anerkannten rechtlichen Zustand darstellt, der geregelt wird durch ein verhältnismäßig gut ausgebildetes Kriegesrecht. Dem entspricht auch, daß das Kriegesrechtsverhältnis „durch einen rechtlich maßgebenden Akt“, den der Kriegserklärung, begründet wird. Es gilt, den Augenblick genau zu bestimmen, wo die juristischen Wirkungen des Kriegeszustandes beginnen und besonders den Zeitpunkt, wo das Recht der Wegnahme feindlicher Handelsschiffe geübt werden kann. „La guerre n'interviendra que comme conséquence de nécessités inéluctables, bien constatées, mûrement réfléchies. Car déclarer la guerre c'est en vouloir toutes les conséquences.“²⁾

2. Der Krieg erzeugt nicht nur für die kriegführenden Staaten neue Rechte und Pflichten, er legt insbesondere auch den beiderseitigen Untertanen Verpflichtungen und Beschränkungen namentlich in ihren Beziehungen zu dem Gegner und dessen Untertanen auf. Daher ist es notwendig, sie den Zeitpunkt genau wissen zu lassen, wo diese verschiedenen Verpflichtungen für sie entstehen.³⁾

¹⁾ So *Nolin* im *Annuaire* 1904 S. 64 ff. ²⁾ *Ehren*, S. 145.

³⁾ *Féraud-Giraud* in *Rev. d. dr. int. législ.* 1885 S. 19.

3 Auch für die neutralen Mächte schafft der Beginn des Krieges einen neuen Rechts- und Verpflichtungskreis gegenüber den kriegsführenden Staaten. Gerade darin liegt die weittragende Bedeutung des Krieges, daß er nicht nur die Parteien selbst in ihren höchsten Interessen erschüttert, sondern darüber hinaus sämtlichen anderen Staaten Beschränkungen auferlegt, die von diesen namentlich in Bezug auf ihren Handel als sehr schädlich und lästig empfunden werden -- man denke nur an das Kriegskonterbande- und Blockaderrecht. Wegen dieser Folgen ist es auch für die Neutralen vom größten Werte, genau und möglichst rasch und zuverlässig den Zeitpunkt des Kriegsbeginnns zu erfahren. Aber wie wird man diesen ohne Kriegserklärung bestimmen können? Soll etwa der erste Feindseligkeitsakt, wie die englische Richtung es will, den Kriegszustand eröffnen? Welcher Akt ist als der erste anzusehen? Etwa, wie Hall annimmt: „Derjenige, der die klare und volle Kundgebung der Absicht enthält?“ Wer wird dies feststellen? Sicherlich wird jeder der beteiligten Staaten den Beginn des Krieges seinen Interessen entsprechend festsetzen. Die Anhänger dieser Richtung müssen doch zugeben, daß ohne Kriegserklärung der Beginn des Krieges während einer mehr oder minder langen Zeit ungewiß und streitig bleibt. Mit der Kriegserklärung wird dieser Uebelstand verschwinden; denn man weiß den genauen Zeitpunkt, in dem der Kriegszustand mit seinen Rechten und Pflichten beginnt. Die Kriegserklärung ist demnach das genaueste, am wenigsten zweideutige und wirksamste Mittel zur Bekanntmachung des Kriegszustandes.

Aus diesen mehrfachen Nützlichkeit- und insbesondere rechtlichen Gründen erkennen wir mit der Mehrzahl der Völkerrechtslehrer die Notwendigkeit einer vorherigen Benachrichtigung nicht nur an den Gegner, sondern auch an die Neutralen an.¹⁾

II. Die Kriegserklärung im konventionellen Recht.

Entstehung der Konvention: „Ueber den Beginn der Feindseligkeiten.“

Nachdem die Praxis und die Theorie des 19. Jahrhunderts

¹⁾ Vgl. die bei Vin de Bailleul S. 151 angeführten Citate.

sich für die Notwendigkeit einer Kriegserklärung ausgesprochen hatten, war es die nächstliegende Aufgabe der Staatengemeinschaft, die Voraussetzungen und die Formen derselben durch einen allgemeinen Staatsvertrag zu bestimmen und durch dessen Ratifikation diese Bestimmung in das Völkerrecht der einzelnen kontrahierenden Staaten aufzunehmen. Diese Aufgabe wurde denn auch zu Beginn des 20. Jahrhunderts gelöst.

Während man zunächst auf der I. Haager Konferenz (1899) einen Codez des Landkriegsrechtes schuf, nahm man in das Programm der II. Internationalen Friedenskonferenz neben der Ausarbeitung eines Abkommens betr. die Gesetze und Gebräuche des Seekrieges (Ziff. 3 des Programms), auch die Bearbeitung von beiden Kriegsorten gemeinsamen Bestimmungen über den Beginn der Feindseligkeiten auf (Ziff. 2 des Programms).¹⁾ Die Vorarbeiten zu diesem letzteren Programmpunkte gingen aus von dem Institut de droit international, dessen Conseil die Frage des Kriegsbegins auf die Tagesordnung der Session in Edinburgh 1904 setzte und das hervorragende Mitglied A. R o l i n mit der Berichterstattung betraute. Dieser wies in seinem vorläufiger. Berichte²⁾ darauf hin, daß es weniger darauf ankomme, die wirklich befolgte Praxis festzustellen, als vielmehr darauf, ob die Praxis des Kriegsbegins ohne Kriegserklärung zu billigen sei, ob sie vereinbar sei mit der Forderung loyalen Verhaltens zivilisierter Staaten und dem allgemeinen Interesse der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und insbesondere dem Interesse der Belligrenten und Neutralen.³⁾ Der von R o l i n verfaßte Bericht,⁴⁾ der in acht Fragen die Bedeutung der Kriegserklärung darlegt, wurde den Mitgliedern des Instituts zur Bearbeitung bis zur nächsten Versammlung, die 1906 in Gent stattfand, übergeben. Nach Erörterung dieser Fragen auf der erwähnten Sitzung in Gent sprach sich der Conseil in einer Resolution zu Gunsten der Notwendigkeit einer vorherigen Kriegserklärung wie folgt aus:⁵⁾

Il est conforme aux exigences du droit international, à la

¹⁾ Vgl. das Programm der II. Internationalen Friedenskonferenz im deutschen Weißbuch Anl. 1 S. 19.

²⁾ *Annuaire* XX 1904 S. 64 ff. ⁴⁾ *Annuaire* XXI S. 27 ff.

³⁾ Vgl. U l l m a n n, *Jahrb.* I S. 118. ⁵⁾ *Annuaire* XXI S. 292 ff.

loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports mutuels, ainsi qu'à l'intérêt commun de tous les Etats, que les hostilités ne puissent commencer sans un avertissement préalable et non équivoque.

Diese Vorarbeiten bildeten eine wertvolle Unterlage für die Regelung der Frage auf der zweiten Haager Friedenskonferenz.

Durch das dritte Abkommen¹⁾ derselben, betitelt „Ueber den Beginn der Feindseligkeiten“, ist sodann die Frage der Notwendigkeit der Kriegserklärung von den Vertragsmächten affirmativ beantwortet worden.

Die wichtigsten Tatsachen über die Entstehung dieser Konvention bei der Beratung der II. Haager Konferenz seien hier wiedergegeben.²⁾

Die Frage der Kriegserklärung wurde der zweiten Unterkommission der II. Kommission unter dem Vorsitz des Holländers Asser zur Beratung und Beschlußfassung überwiesen. Berichterstatter der Kommission war Renault.³⁾ Die Unterkommission hielt drei Sitzungen ab: die erste am 29. Juni, zwei weitere am 5. und 12. Juli.⁴⁾ Diese legte ihren Beratungen den von der französischen Delegation unterbreiteten Vorschlag mit zwei Amendements der niederländischen und belgischen Delegation zu Grunde. Der französische Vorschlag lautete:⁵⁾

I Les puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

II. L'état de guerre devra être notifié sans retard aux Puissances neutres.

Die sich aus diesen drei Vorschlägen ergebenden Fragen wurden vom Präsidenten Asser in einem Fragebogen⁶⁾ (question-

¹⁾ S. deutsches Weisbuch S. 77. Reichsgesetzblatt 1910 S. 82—106.

²⁾ Vgl. hierzu Actes et documents de la II. Conférence internationale de la paix Bd. I, III. L é m o n o n, La II. Conférence S. 395 ff.

³⁾ Die Mitglieder dieser Kommission sind in Actes et documents I S. 25 aufgeführt.

⁴⁾ Die Einzelheiten hierüber finden sich in Actes et documents III S. 163 f., 165 f., 172 f.

⁵⁾ Vgl. Actes et documents I S. 132, III S. 254 Annote 20.

⁶⁾ Dieser ist in Actes et documents III S. 253 Annote 19 mitgeteilt.

naire) in sechs Artikeln zusammengefaßt und bereits auf der ersten Sitzung der Unterkommission am 29. Juni zur allgemeinen Diskussion gestellt. Die beiden ersten Fragen des Fragebogens, welche im Prinzip die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer Kriegserklärung betrafen,¹⁾ wurden einstimmig bejaht.²⁾

Der dritte Artikel behandelte die Frage der Frist zwischen der Erklärung und dem Beginn der Feindseligkeiten.³⁾

In dem vierten Artikel war die Frage der Notwendigkeit einer Mitteilung des Kriegsbeginner an die Neutralen aufgestellt.⁴⁾ In dem fünften Artikel waren die Folgen der Nichteinhaltung dieser Regeln erörtert,⁵⁾ während der sechste Artikel eine formelle Frage behandelt.⁶⁾

Nach Erörterung dieser Vorschläge der französischen, niederländischen und belgischen Delegationen durch die Unterkommission wurden die Ergebnisse an ein Prüfungskomitee geschickt, welches die Vorschläge in Form eines Konventionentwurfes der II. Kommission vorlegte. Diese nahm den Entwurf in ihrer dritten Plenarsitzung am 30. August an. Sodann gelangte der Entwurf an die Konferenz, welche ihn gleichfalls in ihrer fünften Plenarsitzung vom 7. September annahm.⁷⁾ Schließlich wurde die neue Konvention, nachdem sie noch dem Generalredaktionskomitee vorgelegen hatte, am 18. Oktober 1907 unterzeichnet.

Die Konvention enthält Eingangsworte und acht Artikel.⁸⁾

¹⁾ Und folgendermaßen lauteten: 1) Est-il désirable d'établir une entente internationale relative à l'ouverture des hostilités? 2) Convient-il d'exiger que l'ouverture des hostilités soit précédée d'une déclaration de guerre ou d'un acte équivalent?

²⁾ Vgl. hierzu die Erörterungen dieser beiden Fragen durch den Herr Portugael in der 2. Sitzung der II. Unterkommission der II. Kommission vom 5. Juli 1907 Actes . . . III S. 166, I, II.

³⁾ Er lautete: Convient-il de fixer un délai qui devra s'écouler entre la notification d'un tel acte et l'ouverture des hostilités?

⁴⁾ Doit — on stipuler que la déclaration de guerre ou l'acte équivalent soit notifiée aux neutres. Et par qui?

⁵⁾ Quelles devaient être les conséquences du défaut d'observation des règles précédentes?

⁶⁾ Quelle est la forme diplomatique dans la quelle il convient de constater l'entente?

⁷⁾ Vgl. Actes et documents I S. 125.

⁸⁾ Den Text derselben siehe im Reichsgesetzblatt 1910 S. 83, 98 ff.

§ 8.

2. Neuere Formen der Kriegserklärung.

Artikel 1 der Konvention.

Artikel 1 der Konvention lautet: Die Vertragsmächte erkennen an, daß die Feindseligkeiten unter ihnen nicht beginnen dürfen ohne eine vorausgehende, unzweideutige Benachrichtigung, die entweder die Form einer mit Gründen versehenen Kriegserklärung oder die eines Ultimatums mit bedingter Kriegserklärung haben muß.

In diesem ersten Artikel der neuen Konvention ist nicht nur prinzipiell die Notwendigkeit einer Kriegserklärung ausgesprochen, sondern sind zugleich die äußeren Formen angegeben, deren sich ein Staat, der seinem Gegner den Krieg erklärt, bedienen muß.

Alle anderen Formen sind damit ausgeschlossen; insbesondere ist die förmliche Kriegserklärung, wie sie in Rom unter dem Namen „clarigatio“ bestand,¹⁾ und im Mittelalter als „diffidatio“²⁾ üblich war, als der Praxis der Neuzeit nicht mehr entsprechend abgelehnt worden. Mit Recht! Denn die sachlichen Gründe, die in jenen Zeiten eine förmliche Kriegserklärung wünschenswert und notwendig erscheinen ließen, treffen „mit Rücksicht auf die Publizität der Vorgänge in den modernen Staaten und die heute zur Verfügung stehenden Publikationsmittel nicht mehr zu.“³⁾

I. Wenn auch die Praxis der Neuzeit, wie wir gesehen haben, insbesondere seit 1856 die Notwendigkeit einer Kriegserklärung im Prinzip anerkannte, so war doch keine bestimmte Form für dieselbe vorgeschrieben, vielmehr war ihre Form sehr verschieden, und ihre Auswahl dem betreffenden Staat überlassen, falls nicht durch Spezialverträge besondere Bestimmungen hierüber getroffen waren.⁴⁾ „La déclaration peut

1) Vgl. oben S. 63. 2) Vgl. oben S. 64.

3) Ullmann, Jahrb. I S. 119.

4) Solche Verträge sind z. B. von England, Frankreich und Preußen 1826/27 mit Brasilien abgeschlossen worden: im Fall einer Streitigkeit oder eines Bruchs zwischen zwei Kronen wird dieser Fall erst berücksichtigt werden nach der Abreise oder Abberufung der betreffenden diplomatischen Gesandtschaft.

résulter d'un acte quelconque dénonçant l'intention de l'Etat de poursuivre par les armes la revendication de son droit.¹⁾

Jede Art Notifikation war zulässig, die nach der Ansicht des sie abgebenden Staates geeignet war, die Tatsache und den Zeitpunkt des Uebergangs vom Friedens- zum Kriegszustand ungewisselhaft zu charakterisieren und öffentlich bekannt zu machen.²⁾ Ebenso sagt Bluntschli: „Die Form habe gewechselt, aber der Sinn bleibt bestehen, die Staaten vorher zu benachrichtigen.“

Hauptsächlich drei Formen waren es, die besonders im 19. Jahrhundert der Kriegserklärung (publicatio belli) der Staaten dienten und in der Staatenpraxis wiederkehrten:

1. die direkte Kriegserklärung (déclaration de guerre pure et simple);
2. das Ultimatum³⁾;
3. die Publikation eines Manifestes an den Gegner oder an dritte Staaten.

1. Die einfache, den Krieg unbedingt verkündende Kriegserklärung war nach bisherigem Recht ein diplomatisches Schreiben der Regierung des den Krieg beginnenden Staates, worin diese der generischen Regierung klar und deutlich ihre Absicht, zu den Waffen zu greifen, zum Ausdruck bringt. Diese Erklärung muß bestimmte Eigenschaften haben.⁴⁾ Sie muß zunächst in bestimmten, klaren und kurzen Worten abgefaßt sein, die keinen Raum für eine Ungewißheit lassen und klar die Absicht des sie abgebenden Staates anzeigen, zu den Waffen zu greifen; sie muß ferner die Gründe auseinandersetzen, die dem Staat zu dem Entschluß geführt haben; sie muß endlich vor allen Feindseligkeiten abgegeben werden. Freilich ist dieses Erfordernis nicht immer beachtet worden. Es sind Kriegserklärungen abgegeben worden, nachdem kriegerische Verwicklungen zwischen den Kriegführenden bereits stattgefunden

¹⁾ V. Pillet, Les lois actuelles de la guerre No. 33.

²⁾ So Sainte Croix S. 150; ähnlich Brunsen S. 134: „Auf die Form der Kriegserklärung kommt es weniger an. Das Wesentliche ist, daß sie einen gegen die andern keine Ueberraschungen anrichten.“

³⁾ Vgl. Brunsen: Mittel, § 53; Bluntschli, § 523; Calvo: § 1054; Straub-Miraud a. a. O. S. 44 ff.; Garber N. 22 zu § 80 in Holtenbergs Handb. ⁴⁾ Vgl. Brunsen S. 36.

hatten. ¹⁾ Dadurch wird natürlich der ganze Wert der Kriegserklärung vernichtet.

„De toutes les formes que peut revêtir la déclaration de guerre, c'est la plus nette, la plus précise et la plus conforme également, à la courtoisie internationale. Elle donne pour ainsi dire à la lutte qui va suivre un caractère loyal, imposant, conforme à la dignité des Etats et à l'importance d'un événement décidant peut-être de l'avenir des nations qui l'entreprennent.“ ²⁾

2. Neben der direkten Kriegserklärung ist in der Praxis des 19. Jahrhunderts die Erlassung eines sogenannten Ultimatums als einer eventuellen oder bedingten Kriegserklärung üblich geworden. ³⁾ Wie die einfache offizielle Kriegserklärung muß auch das Ultimatum in klaren bestimmten Worten gefaßt sein. Es unterscheidet sich von der ersteren dadurch, daß es ohne Auseinandersetzung von Gründen an einen bestimmten Fall, das Eintreten oder Nichteintreten eines bestimmten Ereignisses, die Kriegsfolge anknüpft. Das Ultimatum ist die offizielle Benachrichtigung von Regierung zu Regierung, daß die Weigerung, die gestellten Bedingungen in der gesetzten Frist anzunehmen, als Kriegsfall betrachtet werden wird. ⁴⁾ Wie schon der Name „ultimatum verbum“ sagt, enthält, sie die letzte Aufforderung an den Gegner, den gestellten Bedingungen nachzugeben. Deshalb ist sie nicht weiter diskutierbar und kann nur mit einem vollen Ja oder Nein beantwortet werden. Bleibt die Antwort ganz aus, so kann gleichfalls nach Ablauf der Frist der Krieg beginnen. ⁵⁾

¹⁾ So wurde beispielsweise der Krieg zwischen Serbien und Bulgarien am 14. November 1885, morgens 10 Uhr erklärt, während die serbischen Truppen bereits seit 4 Stunden, von morgens 6 Uhr ab, in das bulgarische Gebiet eindrangen. — Im Kriege zwischen Rußland und Japan 1904 wurde die japanische Kriegserklärung erst am 10. 2. 04 abgegeben, während bereits 4 Tage vorher der erste Feindseligkeitsakt, nämlich die Wegnahme des russischen Dampfers Kossia durch Admiral Togos Flotte, stattgefunden hatte. ²⁾ Bruyas, S. 134/35.

³⁾ Vgl. Ullmann a. a. D., Zueber a. a. D.

⁴⁾ Kein Ultimatum, sondern eine einfache Kriegserklärung liegt auch dann vor, wenn die Kriegserklärung zwar unbedingt erfolgt, aber zugleich eine Darlegung oder Auseinandersetzung ihrer Gründe enthält, wie die jüngste französische Kriegserklärung an Preußen. Letztere war kein Ultimatum, sondern eine einfache Kriegserklärung. Ebenso Zueber a. a. D. ⁵⁾ Ebenso Bellat S. 89.

Die bedingte Kriegserklärung ist zwar an keine bestimmten Formen gebunden,¹⁾ doch muß sie drei Erfordernissen genügen.

a) Sie muß genau die Forderung angeben, deren Erfüllung vom Gegner begehrt wird.

b) Es muß eine genaue Frist bestimmt sein, innerhalb deren die Antwort erwartet wird, die Dauer dieser Frist kann kurz, muß aber so bemessen sein, daß der Gegner Zeit hat, sich zu beraten.

c) Es muß die Drohung, zu den Waffen zu greifen, ernstlich sein und keinen Zweifel über ihre Durchführung zulassen; die Regierung, die das Ultimatum stellt, darf sich nicht begnügen, zu sagen, sie werde im Falle einer negativen Antwort die Maßnahmen treffen, die sie für geeignet hält. Als zu unbestimmt müßte heute das Ultimatum Japans an Rußland 1904 zurückgewiesen werden: Es werde alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um seine Rechte und Interessen zu verteidigen. Man hat Japan mit Recht vorgeworfen, es habe durch diese unbestimmten Ausdrücke Rußland in Ungewißheit lassen wollen, um einen plötzlichen Angriff ausführen zu können.²⁾

Die Praxis, besonders die der letzten Hälfte des 19. Jahrhunderts, hat, wie schon erwähnt, das Ultimatum zur Entwicklung gebracht. So wurde 1859 der Krieg von Oesterreich an Sardinien unter der Form eines Ultimatums erklärt. Ebenso haben Preußen und Oesterreich 1864 durch ihre Minister in Kopenhagen an Dänemark ein Ultimatum abgegeben. Auf die Ueberreichung eines Ultimatums erklärte ferner Serbien am 28. Juni 1876 an die Pforte den Krieg. Endlich ging dem Krieg zwischen Spanien und den Vereinigten Staaten 1898 ein Ultimatum voraus.

3. Die Kriegserklärung konnte auch die Form eines Manifestes, das an die gegnerische Macht oder an dritte Staaten gerichtet wurde, haben.³⁾

In diesem öffentlichen Schreiben pflegte die Regierung, welche sich beleidigt oder verletzt fühlte, ihre Beschwerden dar-

¹⁾ Wie jede unbedingte Kriegserklärung, so muß auch das Ultimatum von der Regierung des sich verletzt fühlenden Staates ausgehen und an die Regierung des Gegners gerichtet sein.

²⁾ Vgl. Blin de Bailleul S. 161.

³⁾ So Guellé I S. 39; Calvo, § 1667; Blin de Bailleul S. 80.

zulegen und die Absicht anzuzeigen, den Streit mit den Waffen auszutragen. Hierdurch unterscheidet sich das Manifest von der reinen bedingungslosen Kriegserklärung, daß es das Streitverhältnis zwischen den Parteien auseinandersetzt, die Versuche der eigenen Regierung, die zur Erlangung der Genugtuung vergeblich gemacht wurden, und die Weigerung der fremden Regierung, die verlangte Genugtuung zu leisten, enthält.

Der einzige Vorteil, den das Manifest gegenüber den beiden anderen Arten bot, war der, daß durch dasselbe die neutralen Staaten direkt benachrichtigt wurden.

Neben dem eigentlichen Manifest pflegte die Regierung des sich verletzt fühlenden Staates in einer sogen. Proklamation ihren eigenen Untertanen die Gründe, die zum Kriege geführt haben, darzulegen und ihnen Verhaltensmaßregeln, insbesondere gegenüber dem Feinde zu geben. Damit bezweckte die Regierung gleichzeitig die Sympathien der öffentlichen Meinung, insbesondere die des Auslandes, der neutralen Staaten, zu gewinnen. ¹⁾

Jedenfalls war diese Art der Kriegserklärung sehr wenig gebräuchlich. Nur in verhältnismäßig wenigen Fällen wurde im 19. Jahrhundert durch ein Manifest der Krieg erklärt. ²⁾

4. Als eine vierte Form der Kriegserklärung wurde von einigen Schriftstellern der Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch die Abberufung der Gesandten betrachtet. ³⁾ Das ist jedoch unrichtig, denn der Abbruch der diplomatischen Beziehungen kann höchstens in Verbindung mit einer der drei angeführten Formen als solche in Betracht kommen, er allein begründet keineswegs den Kriegszustand. ⁴⁾ Das geht schon daraus hervor, daß einerseits die Gesandtschaft abberufen werden kann, ohne daß der Krieg ausbricht, ⁵⁾ daß andererseits Feindseligkeiten stattfinden können, während die Gesandtschaft

¹⁾ Vgl. *Blin de Baillou* S. 81; *Rivier*, *Principes* S. 222.

²⁾ So sandte z. B. am 28. April 1859 der Kaiser von Oesterreich ein Manifest an Sardinien und an Napoleon III.

³⁾ So von *Calvo*, § 1655

⁴⁾ *Hessler*, § 120 Anm. 3: „Daß die Zurückberufung der Gesandten den Anfang des Krieges darstellt, kann nicht behauptet werden“.

⁵⁾ Dies war z. B. der Fall, als England und die Niederlande nach der Ermordung des serbischen Königspaares 1903 ihre Gesandtschaften abberiefen.

noch auf ihrem Posten im fremden Staate weilt.¹⁾ Indes ist, wie bereits erwähnt, in Verträgen zuweilen eine Vereinbarung des Inhalts getroffen worden, wonach der Abbruch der diplomatischen Beziehungen als „das entscheidende und den Augenblick der Kriegseröffnung bezeichnende“ zwischen den kontrahierenden Parteien galt. Trat ein solcher Fall ein, so bezeichnete die Abreise der Gesandtschaft den Beginn des Krieges.²⁾

Wie der Abbruch der diplomatischen Beziehungen, so kann auch nach der überwiegenden Anschauung der Völkerrechtslehrer die Publikation im Innern des Staates nicht als vollwertige Kriegserklärung angesehen werden, da sie nicht geeignet ist, den Feind über die eingetretenen Aenderungen zu informieren. Die Publikation kann nur als Maßregel rein interner Natur, nicht aber als solche mit internationalem Charakter betrachtet werden.

II. Von den zu Beginn des 20. Jahrhunderts in der Staatenpraxis gebräuchlichen Formen der Kriegserklärung hat die zweite Haager Konferenz in Anbetracht der geringen praktischen Uebung des Manifestes nur die beiden im Artikel 1 der Konvention angegebenen Formen für eine gültige Kriegserklärung zugelassen.

Danach ist zur Kriegserklärung erforderlich: eine vorausgehende, unzweideutige Benachrichtigung (*Avertissement préalable et non équivoque*) und zwar entweder

1. in der Form einer mit Gründen versehenen Kriegserklärung (*motivierter Kriegserklärung*) oder
2. in der Form eines Ultimatums mit bedingter Kriegserklärung. Art. 1 des 3. Abkommens.

A. Beiden Formen gemeinsam sind folgende Voraussetzungen.

1. Die Benachrichtigung muß unzweideutig, *non équivoque*, sein, d. h. sie muß in klaren und bestimmten Ausdrücken gefaßt sein, die für den empfangenden Staat keine weitere Auslegung,

¹⁾ Vgl. Brunas S. 170.

²⁾ Vgl. Brunas S. 171; Dupuis in Rev. d. dr. int. 1906 S. 726; Quelle, Précis des lois de la guerre, S. 36 l.

keine Ungewißheit über die Absichten des Gegners oder die Eröffnung des Krieges zulassen. ¹⁾

2. Die Kriegserklärung muß jedem Angriff von irgend einer Seite vorausgehen, d. h. sie darf nicht gleichzeitig oder erst nach begonnenen Feindseligkeiten erfolgen. Wird sie erst nach stattgehabten Feindseligkeiten abgegeben, so hat sie überhaupt keine rechtliche Wirkung, denn der Kriegszustand ist in einem solchen Falle bereits durch den ersten Feindseligkeitsakt geschaffen.

Auf der Session des Institut de droit international in Gent 1906 hatte *Renault* in seinem erwähnten Bericht darauf hingewiesen, daß eine Frist als die notwendige Folge einer vorherigen Anzeige anzusehen sei. Wenn man von einer vorausgehenden Kriegserklärung spreche, so müsse sie auch der Eröffnung der Feindseligkeiten tatsächlich vorangehen. Es müsse also ein bestimmte: Zeitraum zwischen dem Moment liegen, in welchem die Kriegserklärung abgegeben wird, und dem Augenblick, wo man die Feindseligkeiten beginne. Nur in diesem Sinne sei das Wort „*préalable*“ zu verstehen. Das bloße „*préalable*“ ohne Fristbestimmung schütze nicht vor unerwarteten Angriffen, wenn man die Worte in ihrem buchstäblichen Sinne nehme; denn es könnten nur wenige Augenblicke der Eröffnung der Feindseligkeiten vorausgehen, die für den Angegriffenen von keinem Nutzen seien.

Die Versammlung sprach sich schließlich zu Gunsten einer solchen Frist aus und brachte diesen Gedanken auch in einer Resolution zum Ausdruck: „*Les hostilités ne pourront commencer qu’après l’expiration d’un délai suffisant pour que la règle de l’avertissement préalable et non équivoque ne puisse être considérée comme éludée.*“

Das Problem einer Frist zwischen Erklärung und Beginn der Feindseligkeiten war in der bisherigen Doktrin bereits gestellt worden. Doch hat die Länge derselben erheblich geschwankt. *Aberic Gentil*²⁾ forderte eine solche von 30 Tagen, der Engländer *Dudley-Field*³⁾ sogar eine 2 solche

¹⁾ *Bellat*, S. 101, meint, eine bestimmte Formel hierfür sei vorzuziehen, da bei dem jetzigen Stande der Dinge immerhin Mißverständnisse noch möglich seien.

²⁾ *De jure belli libri tres*, II, c. 2.

³⁾ *Outlines of an international code* S. 470.

von 60 Tagen. Einige Staaten sind auch dazu übergegangen, in besonderen Verträgen diese Frist genau zu fixieren. So wurde in dem Friedens- und Bündnisvertrag zwischen den Niederlanden und Portugal vom 6. August 1661 die Frist auf zwei Jahre festgesetzt.¹⁾

Auch auf der bereits erwähnten Session des Instituts de droit international hatte man verschiedene Vorschläge in dieser Richtung gemacht: Eine Woche (Kleen), 3 Tage (Dupuis), ein Tag (Holland), für den Landkrieg 7 Tage, für den Seekrieg 15 Tage (Molin).

Auf der II. Haager Konferenz, wo man bei Beratung des 3. Artikels des Fragebogens zu der Frage der Frist Stellung nehmen mußte,²⁾ sind Gründe für und wider eine solche geltend gemacht worden. Eine Frist wurde von den kleineren Staaten, insbesondere von der niederländischen Delegation gefordert. Sie schlug nämlich eine solche von wenigstens 24 Stunden zwischen der Kriegserklärung und der Eröffnung der Feindseligkeiten vor,³⁾ mit der Begründung, eine Kriegserklärung der einige Minuten später die Eröffnung der Feindseligkeiten folge, sei eine leere Formalität. Nutzen habe sie erst, wenn eine genügende Frist zwischen ihr und dem Angriff liege.

Besonders eingehend wurde die Notwendigkeit einer derartigen Frist von Den Beer Portugael begründet. In der 2. Sitzung der II. Unterkommission am 5. Juli 1907 führte er folgendes zur Unterstützung des niederländisch Amendements aus:⁴⁾

Il me semble que dans une matière d'aussi grande importance que celle qui nous occupe, il est désirable de préciser et d'éviter les termes vagues.

Or, si l'on ne précise pas ce que l'on désire et veut atteindre avec le terme „avertissement préalable“, cet

¹⁾ Vgl. Nys a. a. O. t. III S. 122. ²⁾ Vgl. oben S. 79 Anm. 3.

³⁾ Das niederländische Amendement lautet in seinem 1. Artikel: „Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent commencer qu'au moins 24 heures après qu'un avertissement non équivoque, ayant la forme d'une déclaration de guerre motivée, ou d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle, soit venu officiellement à la connaissance du Gouvernement de l'adversaire“. Actes et documents III S. 254. Annexe 22.

⁴⁾ Actes et documents III S. 166 III.

avertissement en peut être un, envoyé à l'adversaire une heure, même une demie heure — ou moins encore avant que les soldats passent la frontière. Il va sans dire que le „préalable“ ne sert alors à rien.

Veut-on écarter les surprises, désire-t-on prévenir que l'avertissement ne devienne à cet égard qu'une simple forme, aime-t-on à contribuer au tranquille développement des relations pacifiques des peuples, alors il faut fixer un délai et mettre au moins un intervalle de 24 heures, et, comme il me semble que c'est bien le moins qu'on puisse donner j'aurai l'honneur de le proposer.

Zr. der 3. Sitzung der erwähnten Kommission am 12. Juli¹⁾ machte *Don Beer Portugael* weitere Gründe zu Gunsten einer Frist vor Beginn der Feindseligkeiten geltend. Er wies nämlich auf das Uebliche einer Fristsetzung bei Ablauf des Waffenstillstandes vor Wiederaufnahme des Kampfes hin. Wenn man hier eine solche Frist für notwendig gehalten habe, obschon bei einem Waffenstillstand die Truppen noch auf Kriegsfuß ständen, bereit, jeden Augenblick den Kampf wieder aufzunehmen, um wie viel mehr sei eine Frist erforderlich, wenn die Völker plötzlich vom ruhigen Friedenszustand zum unheilvollen Kriege übergingen.

Der niederländische Vorschlag wurde sodann namentlich von dem Oberst *Michelson* im Namen der russischen Delegation mit weiteren Gründen warm befürwortet. Er sagte etwa:²⁾

Das Problem einer Frist zwischen der Kriegserklärung und der Eröffnung der Feindseligkeiten sei eng verknüpft mit der Abrüstungsfrage. Indem man eine bestimmte Frist zwischen dem Bruch der feindlichen Beziehungen und dem Beginn der Feindseligkeiten festsetze, würde man einem Lande das Mittel in die Hand geben, in Friedenszeiten seine Streitkräfte bedeutend herabzusetzen, um sie im Falle einer Kriegserklärung nach Belieben an Kriegsstärke einzuziehen, ohne daß man befürchten müßte, bei der Kriegsrüstung innerhalb der Frist vom Gegner überrascht zu werden. Dies würde „ein Mittel sein, die Budget-

1) Actes et documents III S. 173.

2) Actes et documents III S. 167 f.; I S. 133. Vgl. auch *Lémonon* a. a. O.; *Soldin* S. 120; *Bellat* S. 103.

lasten bedeutend einzuschränken und die damit verknüpften Uebelstände der Friedensarmee im wesentlichen zu beseitigen.“

Dieser Vorteil, den eine derartige Fristsetzung bietet, kann m. E. nicht die schweren Schäden und furchtbaren Ueberraschungen aufwiegen, denen ein Staat sich aussetzen würde, wenn der Gegner unter Nichtbeachtung der Frist ihn angreifen würde; die Staaten werden also niemals wagen, dem Gegner die Möglichkeit eines so bedeutenden Vorteils in die Hand zu geben.

Die Frist, um die es sich handele, so führte der russische Oberst weiter aus, habe noch einen zweiten Vorteil, sie gäbe den befreundeten, neutralen Mächten eine kostbare Zeit, die diese dazu verwenden könnten, die streitenden Parteien zu versöhnen oder wenigstens deren Streit vor einen Schiedsgerichtshof zu bringen.

Bei Bestimmung der Fristlänge dürfe man aber nicht zu weit gehen und die augenblickliche Möglichkeit nicht aus den Augen verlieren. Der Gedanke an eine beträchtliche Frist sei noch nicht reif im Bewußtsein der Völker. „Bornons nous donc — mit diesen Worten schließt Michelson seine Ausführungen — aujourd'hui à accepter le délai de 24 heures, proposé par la Délégation des Pays-Bas. Laissons à demain l'oeuvre de demain, en exprimant seulement un voeu pour l'avenir d'un délai plus grand, plus bienfaisant.

La proposition française avec l'amendement des Pays-Bas a l'avantage heureux d'être en ce moment une ligne de démarcation entre le passé et l'avenir.

Die Annahme einer derartigen Frist war bei der Beratung im Haag nicht möglich; denn die mächtigeren Staaten mit Ausnahme von Rußland lehnten sie als mit ihren militärischen Interessen unvereinbar ab. „Sobald der Krieg erklärt sei, müsse man auch loschlagen können. In der That gebe es heute keine Kriegserklärungen ohne lange vorausgehende Verhandlungen und überdies müßte jede Frist ganz verschieden bemessen sein, je nach der Schnelligkeit der Mobilisierung und der Größe der Streitkräfte eines jeden Landes in Friedenszeiten.“¹⁾ Der General Amourel, der den französischen Vorschlag (ohne eine solche

¹⁾ So L. J. Lawrence S. 87; ebenso Ernst, l'oeuvre de la II. Conf. S. 18.

Frist) in der zweiten Sitzung der Unterkommission am 5. Juli unterstützte,¹⁾ sprach sich offen dahin aus, daß es unmöglich sei, eine solche Frist in der Praxis zu respektieren. „L'avertissement devra être préalable. Nous entendons par là qu'il doit précéder les hostilités. Mes celles-ci peuvent commencer dès que l'avertissement sera parvenu à l'adversaire. . . . Nous estimons, en effet, que les nécessités de la guerre moderne ne permettent pas de demander, à celui qui a la volonté d'attaquer, d'autres délais que ceux qui sont absolument indispensable pour que son adversaire sache que la force va être employée contre lui.“

So wurde denn das niederländische Amendement vor der Unterkommission in der dritten Sitzung mit 16 gegen 13 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen abgelehnt.²⁾ Der französischerseits vorgeschlagene Artikel 1 wurde sodann fast einstimmig angenommen, gegen 2 Stimmen (Brasilien und die Dominikanische Republik) und bei zwei Stimmenthaltungen (China und Cuba).

Die Zukunft wird also, wie Renault in seinem Bericht³⁾ ausführt, zu zeigen haben, ob es überhaupt möglich ist, den Gedanken einer Frist in der Praxis zu verwirklichen.

Die angenommene Fassung des Artikels 1: Vorausgehende Benachrichtigung ohne Fristsetzung schließt m. E. nicht aus, daß sofort, nachdem die Kriegserklärung dem Gegner zugegangen ist, der Angriff erfolgt.⁴⁾ Dies gibt auch Lémonon⁵⁾ in seiner Kritik des Art. 1, worin er die Ablehnung der Frist bedauert, unumwunden zu: Aus Furcht zu weit zu gehen, sagt er, sei die Konferenz vielleicht zu langsam vorgegangen, und man müsse befürchten, daß die angenommene Bestimmung im Art. 1 in der Praxis ein toter Buchstabe bleibe! Denn unzweifelhaft handele ein Staat richtig und unter Beobachtung der durch

1) Vgl. Actes et documents III S. 169.

2) Actes et documents III S. 176.

3) Actes et documents I S. 134; siehe auch Renault, Les deux Conférences de la paix S. 10.

4) T. J. Lawrence, International Problems . . . S. 87, verlangt darüber hinaus noch, daß der den Krieg erklärende Staat, bevor er losschlägt, die Bestätigung des Empfangs der Kriegserklärung vom Gegner erhalten hat.

5) A. o. D. S. 405 ff.

die Konvention getroffenen Bestimmungen, wenn er eine Benachrichtigung an seinen künftigen Feind richten und dann eine Stunde, eine halbe Stunde, oder vielleicht in noch geringerer Zeit mit seinen Truppen die Grenze überschreiten würde. Man habe aber die plötzlichen Angriffe zwischen den Staaten vermeiden wollen, von denen die Geschichte so zahlreiche Fälle liefert. Man brauche ja nur an das letzte beklagenswerte Beispiel des russisch-japanischen Krieges zu erinnern.

Diese beiden Voraussetzungen einer vorausgehenden unzweideutigen Benachrichtigung muß jede Kriegserklärung erfüllen, wenn sie das Völkerrecht nicht verletzen will.

B. Außerdem hat jede der beiden Formen, in denen die Kriegserklärung erfolgen kann, besonderen Erfordernissen zu genügen.

1. Die eigentliche Kriegserklärung muß mit Gründen versehen sein.¹⁾ Damit bezweckt die Konvention dem einen Krieg beginnenden Staat „die Eröffnung der Feindseligkeiten zu erschweren für den Fall, daß er keinen vor der öffentlichen Meinung vertretbaren Grund geltend machen könne.“²⁾ Dieser Gedanke ist bereits in dem von *Renault* verfaßten Bericht des Komitees an die Konferenz³⁾ ausgedrückt: „Un gouvernement ne doit pas recourir à une résolution aussi extrême que la guerre sans la motiver. Il faut que tout le monde, dans les deux pays qui vont être belligérants comme dans les pays neutres, sache pourquoi l'on va se battre, afin qu'un

¹⁾ Diese Verpflichtung zur Begründung der Kriegserklärung hat, wie *Renault* in seinem Bericht a. a. O. S. 134 ausführte, bei der Beratung der II. Unterkommission einige verfassungsrechtliche Bedenken erregt. Die Delegierten von *Ruba* erklärten nämlich: Da nach § 12 des Art. 59 der Verfassung von *Ruba* das Recht, Krieg zu erklären, dem Kongreß zustehe, sei es ihnen unmöglich, einen Akt zu unterschreiben, der dieses Recht des Kongresses beeinträchtige, indem ihm das Recht genommen sei, die Form und die Bedingungen der Kriegserklärung zu bestimmen. Dagegen wies der General Porter darauf hin, der französische Vorschlag einer motivierten Kriegserklärung stehe gar nicht im Widerspruch mit den Verfassungsbestimmungen von *Ruba*, nach denen der Kongreß das Recht zur Kriegserklärung habe. Hier liege wohl eine Verwechslung vor, da man denselben Ausdruck: Kriegserklärung gebrauche, um 1. die Tatsache des Kriegbeschließens, und 2. die Tatsache der Notifikation dieses Beschlusses an den Gegner zu bezeichnen.

²⁾ *Huber*, Jahrb. S. 543; ebenso *Voisin* S. 117.

³⁾ Siehe *Actes et documents* I S. 132 ff.

jugement puisse être porté sur la conduite des deux adversaires.“¹⁾

In diesem Sinne begründet auch das deutsche Weißbuch S. 6 die Motivierung dieser Form der Kriegserklärung: „Damit der Allgemeinheit die Möglichkeit gegeben wird, sich über den Streitfall ein Urteil zu bilden.“ Doch auch diese Begründung der Kriegserklärung wird nach der Ansicht von J. T. Lawrence²⁾ einen ehrgeizigen und gewissenlosen Staat, der den Krieg unbedingt will, nicht abhalten, plötzlich eine übertriebene Forderung zu stellen, ihre Weigerung mit der Kriegserklärung zu beantworten und letzterer den Angriff folgen zu lassen. Diese Handlungsweise als die eines Banditen würde allerdings manchen Staat abschrecken, da er dadurch leicht die Sympathie der übrigen Staaten verlieren könnte.

In der Tat scheint die Vorschrift der Motivierung der Kriegserklärung keine sehr große praktische Bedeutung zu haben.³⁾

2. Die Form der einfachen Kriegserklärung hat nach Ansicht einiger Schriftsteller⁴⁾ den Fehler, daß sie einzig im Interesse des Benachrichtigten, also des Angegriffenen, und somit auch zum Nachteil des Kriegserklärenden und Angreifers erfolgt. Der leitende Gedanke der neuen Bestimmung muß aber der sein, keinem der beiden Gegner zum Schaden des anderen einen Vorteil zu gewähren. Es gilt daher eine Art der Benachrichtigung zu finden, welche im Interesse beider Parteien liegt.

Das ist das Ultimatum,⁵⁾ die zweite Form, unter der die Vertragsmächte der II. Haager Konferenz die Kriegserklärung zugelassen haben.

Da die zweite Haager Friedenskonferenz in der erwähnten Konvention selbst das Ultimatum nicht näher definiert, insbesondere keine bestimmten Formen für dasselbe vorschreibt, so kommen die bisherigen Grundsätze über das Ultimatum, wie sie in der Theorie aufgestellt und durch die Praxis erhärtet sind,

¹⁾ Actes et documents I S. 182.

²⁾ Intern. Problems S. 88.

³⁾ Vgl. auch Huber a. a. O. S. 573.

⁴⁾ Insbesondere nach Bellat S. 117.

⁵⁾ Vgl. das bisher über das Ultimatum Gesagte oben S. 82 ff.

zur Anwendung.¹⁾ Die wichtigsten Grundsätze desselben sind bereits oben hervorgehoben. Es sei deshalb hier noch gestattet, auf einige Unterschiede des Ultimatums gegenüber der einfachen Kriegserklärung hinzuweisen.

a) Eine Begründung, wie bei der einfachen Kriegserklärung kann beim Ultimatum deshalb unterbleiben, weil hier die Forderungen, welche zur eventuellen Rechtfertigung des Krieges dienen können bereits angegeben sind.²⁾ *Süber* sagt, das Ultimatum enthalte mittelbar eine Begründung, gestatte aber „weit eher den wahren Grund des Krieges zu verheimlichen und hinter der Form eines bestimmten, an sich vielleicht unwichtigen Begehrens das wahre Kriegsziel zu verbergen.“³⁾ Hierbei ist jedoch zu bedenken, daß es dem Gegner ein leichtes sein wird, die Scheingründe aufzudecken und den Anderen vor den übrigen Staaten bloßzustellen.

Aber auch bei dieser Form der Kriegserklärung kann unmöglich ein Staat, der eine schlechte Sache vertritt, an der Kriegführung verhindert werden.

b) Das Ultimatum mit bedingter Kriegserklärung unterscheidet sich ferner von der einfachen Kriegserklärung dadurch, daß es dem Gegner noch eine, und zwar ganz bestimmte Frist setzt,⁴⁾ nach deren Ablauf man erst mit Gewalttätigkeiten vorgehen kann. Die Dauer dieser Frist muß so bemessen sein, daß der Gegner Zeit hat, sich zu beraten und über die ihm gesetzten Bedingungen schlüssig zu werden. Unter Umständen kann schon

¹⁾ Für das Ultimatum konnte die Konvention auch keine klare und bestimmte Form vorschreiben, da sie sich den verschiedenen Einzelfällen anpassen muß. Anderer Ansicht *Beilat* S. 90.

²⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen *Amoureux* in der 2. Sitzung der II. Unterkommission vom 5. Juli 1907, Actes . . . III S. 168: „l'ultimatum porte en lui-même l'avertissement préalable et non équivoque; il indique la concession exigée, et par conséquent la cause de la guerre en cas de refus“. Vgl. ferner *Westlake* 1907 S. 267, deutsches Weisbuch S. 6.

³⁾ S. 578.

⁴⁾ Keine Fristangabe enthielt die von der japanischen Regierung an China im Jahre 1904 geschickte Note. Sie forderte nur in allgemeinen unbestimmten Ausdrücken die Mitwirkung Chinas bei der Durchführung gewisser Reformen in Korea. Trotzdem betrachtete Japan sie als Ultimatum und eröffnete daraufhin die Feindseligkeiten. Vgl. *Bruggas* S. 161.

eine Frist von einigen Stunden genügen.¹⁾ Jedenfalls wäre es unzweckmäßig, die Frist so reichlich zu bemessen, daß sie dem Gegner, dem sie gesetzt ist, Zeit und Möglichkeit bietet, umfangreiche Vorbereitungen zum Kriege zu treffen.²⁾ Daß schon eine Frist von einigen Tagen für den sie stellenden Staat gefährlich werden kann, zeigt ein praktischer Fall: Die doch so kurze Frist von drei Tagen, welche die österreichische Regierung vor dem Kriege Sardinien in dem Ultimatum vom 23. April 1859 zur Antwort stellte, hat dieses zur Vorbereitung des Krieges gründlich ausgenützt und sich wohl gehütet, vor Ablauf derselben eine Antwort zu geben.³⁾

Da immer der Lage des Einzelfalles Rechnung getragen werden muß, dürfte es sich m. E. nicht empfehlen, eine ganz genau bestimmte Frist vertraglich festzusetzen. Doch wird m. E. eine solche von 24 Stunden als ausreichend betrachtet werden können; denn sie nimmt einerseits den nachfolgenden Feindseligkeiten den Charakter eines Ueberfalls und gestattet andererseits nicht, allzu umfangreiche Vorbereitungen zum Kriege zu treffen.⁴⁾

c) Die Folgen, die an das Ultimatum geknüpft sind, können verschiedener Art sein,⁵⁾ je nachdem die Regierung, an die das Ultimatum gerichtet ist, nachgibt oder ablehnt, oder ausweichend, resp. gar nicht oder zu spät antwortet.

Wenn die gestellten Bedingungen erfüllt werden, hat das Ultimatum seinen Zweck erreicht und kann nicht mehr die Wirkung einer Kriegserklärung haben. Diese tritt dagegen sofort ein, wenn der Gegner innerhalb der Frist eine ungenügende Antwort gibt, ablehnt oder die Frist verstreichen läßt, ohne sich überhaupt zu äußern.⁶⁾

1) So war die in der preussischen Note vom 15. Juni Sachsen, Hannover und Hessen gestellte Frist von 12 Stunden vollständig ausreichend.

2) Vgl. Brunas S. 159; Ebnen a. a. D. S. 147.

3) Vgl. Brunas a. a. D.

4) Brunas, S. 160 schlägt eine solche von 2—3 Tagen vor.

5) Daß sie ausdrücklich im Ultimatum ausgesprochen seien, wie Rivier II S. 222 es verlangt, halte ich nicht für erforderlich.

6) Ullmann, Völkerrecht 1908, § 171 II räumt dieser Tatsache der Ablehnung nicht die Bedeutung einer Kriegserklärung ein, sondern läßt sie nur „als Eintritt der Bedingung, welche dem Absender des Ultimatus nunmehr die Freiheit der Aktion gegen den anderen Teil gibt“, gelten.

Im Falle der Ablehnung braucht gar nicht das Ende der Frist abgewartet zu werden, sondern der Staat, der das Ultimatum gestellt hat, kann die Feindseligkeiten nun sofort beginnen, ohne eine weitere Erklärung dem Gegner gegenüber abzugeben.¹⁾ Doch braucht auch dieser in dem Falle, wo er ohne eine Antwort zu geben, die Frist hat verstrichen lassen, den Angriff von Seiten der anderen Partei nicht abzuwarten, sondern kann gleichfalls nach Fristablauf die Feindseligkeiten eröffnen; denn die Tatsache des Fristablaufs gilt für beide Parteien ohne weiteres und durch sich selbst als Kriegserklärung.²⁾ Eine besondere Notifikation des Gegners an den Genugtuung fordernden Staat scheint mir deshalb nicht mehr notwendig zu sein.³⁾

Weigert sich der Gegner überhaupt, die Note, die das Ultimatum enthält, anzunehmen, oder weist er das Ultimatum zurück, so wird man angesichts der bestimmten und ausdrücklichen Fassung des Ultimatum diese Ablehnung oder Zurückweisung als Kriegserklärung ansehen müssen. „Si l'Etat auquel est adressé l'ultimatum refuse de le recevoir, nous estimons que l'état de guerre existe à dater de ce refus; ce refus constitue une injure nouvelle à ajouter aux griefs de l'adversaire.“⁴⁾

III. Benachrichtigung der Neutralen.

Art. 2 der Konvention.

Neben dem Erfordernis einer vorausgehenden, unambivalenten Benachrichtigung des Gegners in den angegebenen beiden Formen stellt die Konvention in Art. 2 eine weitere Voraussetzung zum rechtlichen Kriegsbeginn auf: Die Notifikation des Kriegszustandes an die Neutralen, „in der Erwägung, daß es für die Sicherheit der friedlichen Beziehungen“, wie das deutsche Weißbuch S. 78 sagt, „gleichfalls von Wert ist, wenn der Kriegszustand unterzüglich den neutralen Mächten angezeigt wird.“

¹⁾ Oberle Major II S. 237; v. Martens (Benjelm) a. a. O. S. 450 Brugés S. 160.

²⁾ Blin de Baillet, S. 163, behauptet noch die Notwendigkeit einer zweiten Notifikation beim Ablauf der Frist.

³⁾ Oberle Major II S. 90. ⁴⁾ Blin de Baillet a. a. O. S. 147.

Art. 2 lautet ¹⁾ „Der Kriegszustand ist den neutralen Mächten unverzüglich anzuzugeben und wird für sie erst nach Eingang einer Anzeige wirksam, die auch auf telegraphischem Wege erfolgen kann. Jedoch können sich die neutralen Mächte auf das Ausbleiben der Anzeige nicht berufen, wenn unzweifelhaft feststeht, daß sie den Kriegszustand tatsächlich gekannt haben.“

Ueber die Notwendigkeit einer derartigen Benachrichtigung war nur bei der Beratung in der zweiten Unterkommission keinen Augenblick im Zweifel. Die Antwort, die *Den Beer Portugal* auf diese Frage — die vierte des Fragebogens — in bejahendem Sinne gab, ²⁾ wurde von der Unterkommission geteilt und in diesem Sinne der französische Konventionsvorschlag, wenn auch unter Abänderung, angenommen. Mißhelligkeiten zeigten sich nur hinsichtlich des belgischen Amendements, das ähnlich wie das niederländische wiederum eine Frist vorsah. ³⁾

Ueber die rechtliche Bedeutung des Art. 2 läßt sich folgendes sagen:

1. Die Frage, wer von den kriegführenden Parteien in der angegebenen Weise zu notifizieren hat, der Kriegserklärende bzw. der Angreifer, oder die Gegenpartei wird man dahin beantworten müssen, daß beide Parteien, falls sie Vertragsmächte sind, zur Anzeige an die neutralen Staaten verpflichtet sind. In diesem Sinne hat bereits *Den Beer Portugal* in der 2. Sitzung der 2. Unterkommission diese Frage beantwortet ⁴⁾ und ein dahingehendes Amendement beantragt ⁵⁾ „Chaque Etat belligérant annoncera sans retard aux Puissances neutres son état de guerre par une publication officielle. et en outre, s'il est possible par ses agents diplomatiques.“

¹⁾ Siehe Reichs-Gesetzblatt 1910 S. 99.

²⁾ Vgl. Actes et documents III S. 167 IV.

³⁾ und folgendermaßen lautete: L'état de guerre devra être notifié aux Puissances neutres.

Cette notification qui pourra être faite même par voie télégraphique, ne produira effet à leur égard que 48 heures après sa réception“. Actes et documents III. II. Commission Annexe 21 S. 254.

⁴⁾ Actes et documents III S. 167 IV.

⁵⁾ Actes et documents III S. 170.

Über auf den Widerspruch Rumäniens und Rußlands, die eine telegraphische Benachrichtigung verlangten, wurde von Bernaert, der dem Präsidenten der 2. Kommission, folgende Fassung vorgeschlagen, die von der Unterkommission und der 2. Kommission ohne Widerspruch angenommen wurde: „L'état de guerre devra être notifié sans retard aux Puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique.“ Die Konvention drückt sich demnach hierüber nicht klar aus, denn sie sagt nur: Der Kriegszustand ist den neutralen Mächten unverzüglich anzuzeigen.¹⁾ Falls aber nur eine der kriegsführenden Parteien Vertragsmacht ist, so hat diese allein die ihr in Art. 2 aufgelegte Verpflichtung gemäß Art. 3 Abs. 2: „Der Art. 2 ist verbindlich in den Beziehungen einer kriegsführenden Vertragsmacht und den neutralen Mächten, die gleichfalls Vertragsmächte sind.“

2. Die kriegsführenden Staaten haben sobald die Verpflichtung, sämtliche neutralen Vertragsstaaten zu benachrichtigen. Wie Felibow in der 2. Sitzung der Unterkommission a. a. O. S. 170 hervorhebt, dürfte diese Notifikation in ihrer praktischen Durchführung sich äußerst schwierig gestalten. Denn sie sei beispielsweise nicht zu vergleichen mit derjenigen einer Thronbesteigung oder eines Regierungswechsels, sondern es gelte hier, so schnell als möglich alle Staaten von dem Kriegszustande zu benachrichtigen.

Dagegen kann eine Verpflichtung der kriegsführenden Staaten zur Benachrichtigung der neutralen Mächte, die nicht Vertragsstaaten sind, aus der neuen Konvention nicht behauptet werden. Art. 3 Abs. 2 sagt nämlich ganz klar: „Der Artikel 2 (der eine Anzeige an die neutralen Mächte allgemein verlangt) ist verbindlich in den Beziehungen einer kriegsführenden Vertragsmacht und den neutralen Mächten, die gleichfalls Vertragsmächte sind.“

3. Wann tritt rechtlich der Kriegszustand für die neutralen Mächte ein?

¹⁾ Bernaert *op. cit.* II S. 190.

²⁾ Hgl. Huber a. a. O.; Rippold, Die zweite Haager Friedenskonferenz, *Zeitschrift* S. 272, Anm.

Diese Frage beantwortet H u b e r ¹⁾ dahin, daß Neutralitätsverhältnis nehme als Reflex des Kriegszustandes ohne weiteres eben durch den Kriegsbeginn seinen Anfang. Demnach sei es nicht ganz zutreffend, wenn die Konvention sagt, erst mit der Notifikation, „nach Eingang einer Anzeige“ beginnt der Kriegszustand für die neutralen Mächte Rechtswirkungen zu erzeugen. Diese Deduktion H u b e r s mag an sich richtig sein, sie gibt aber keine Auslegung des in Frage stehenden Artikels. Dessen Bedeutung ist vielmehr folgende: Wenn Artikel 2 sagt, erst nach Eingang einer Anzeige wird der Kriegszustand für die neutralen Mächte wirksam, so kann das nur heißen: Mag auch der Kriegszustand tatsächlich zwischen den Kriegsparteien schon bestehen und seine Wirkungen auf diese ausüben, für den einzelnen neutralen Staat soll er aber nicht schon durch das Bestehen an sich rechtliche Wirkungen auf diesen äußeren, sondern erst dann, wenn dieser die Anzeige erhält. ²⁾ Diese Bestimmung hat ihren guten Grund. Das Eintreten des Kriegszustandes legt auch den Neutralen besondere Pflichten auf, die diese nicht eher zu erfüllen brauchen und auch nicht eher erfüllen können, als bis sie zuverlässig Kenntnis von dem Bestehen des Kriegszustandes erlangt haben.

Die Kriegsparteien sollen allerdings unverzüglich den Kriegsbeginn anzeigen, damit der zwischen den Kriegführenden geschaffene Kriegszustand nach Möglichkeit mit dem für die neutralen Mächte eintretenden Zeitpunkt der Wirksamkeit des Kriegsbeginnes zusammenfällt. Damit dieser Zweck um so eher erreicht wird, kann die Anzeige anstatt auf dem üblichen diplomatischen Wege auf telegraphischem Wege den Neutralen mitgeteilt werden. ³⁾

Aber auch sofort nach Eingang der Anzeige — sans retard,

¹⁾ H u b e r a. a. O.; vgl. auch H u b e r, Neutralitätsrecht S. 216.

²⁾ Diese Bestimmung beschränkt sich also nicht, wie H u b e r, Neutralitätsrecht S. 216 annimmt, darauf, nur die Beweislast hinsichtlich der Frage zu regeln, ob eine behauptete Neutralitätsverletzung dem Neutralen präsumptiv imputiert werden kann oder nicht.

³⁾ Die Zulassung der offiziellen Benachrichtigung auf telegraphischem Wege ist von Rumänien (Veldiman) und Russland (Nesidow) beantragt worden. Vgl. Actes et documents III S. 170. Diese Bestimmung findet sich auch noch in anderen Konventionen der zweiten Haager Konferenz.

wie schon der französische Vorschlag lautete — beginnen die rechtlichen Wirkungen des Kriegszustandes für den neutralen Staat. Hierzu hatte die belgische Delegation durch *Beernaert* gefordert, daß der neutrale Staat erst 48 Stunden nach Empfang der Anzeige an die Pflicht der Neutralität gebunden sei.¹⁾ Während Frankreich zunächst nicht gegen eine solche Frist opponierte, sprachen *Tornielli* (Italien) und *Melidow* (Rußland) aus praktischen Gründen sich gegen eine solche aus. Die Frist von 48 Stunden sei teils zu lang, teils zu kurz. Nachdem *Beernaert* (Belgien) die Gründe dargelegt hatte,²⁾ die ihn zur Abfassung seines Amendements bestimmt hatten, wurde der belgische Vorschlag auf die Bemerkung *Renaults*: „Eine solche Frist zulassen hieße soviel wie „laisser 48 heures aus neutres pour commettre des actes contraires à la neutralité,“ abgelehnt. Sobald ein Staat zuverlässig Kenntnis von dem Kriegszustand hat, darf er auch nichts mit der Neutralität Unvereinbares mehr unternehmen. Im Gegenteil, er hat sofort die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um im vollsten Einklang mit dem Rechts- und Pflichtenkreis einer neutralen Macht zu bleiben.³⁾ Eine derartige Frist wäre auch nur insofern wünschenswert, als in der Zwischenzeit die Regierung des neutralen Staates ihre Untertanen und insbesondere die in entfernteren Gebieten stationierter Kriegsschiffe usw. benachrichtigen könnte, um so jede objektiv neutralitätswidrige, aber in Unkenntnis begangene Handlung derselben verhindern zu können. Die Konferenz hat aber auch hier jede Fristsetzung grundsätzlich abgelehnt. Somit wird es immer Tatfrage des Einzelfalles sein, ob zwar die neutrale Regierung den Kriegszustand kennt, die einzelnen ihr untergeordneten Organe, z. B. Kriegsschiffe, aber von dem Bestehen desselber noch keine Nachricht erhalten haben.⁴⁾

Verlegen die kriegführenden Staaten ihre Anzeigepflicht⁵⁾ und bleiben infolgedessen die neutralen Staaten oder einzelne von ihnen ohne offizielle Benachrichtigung, so kann doch für

¹⁾ Actes et documents . . . III S. 176 und Annex 21 S. 254.

²⁾ Actes et documents III, S. 176. ³⁾ Vgl. *Rippold* a. a. D. S. 371

⁴⁾ Vgl. *Huber* a. a. D. S. 520.

⁵⁾ In der Praxis wird eine Verletzung der Anzeigepflicht wohl selten vorkommen, da die Kriegführenden niemals gemeinsames Interesse daran haben, die Anzeige nicht zu geben; ähnlich *Boivin* S. 120.

sie der an die Neutralität geknüpften Pflichtenkreis auf andere Weise entstehen, nämlich dann, wenn sie vom Kriegszustand tatsächlich Kenntnis erlangen.¹⁾ Art. 2 sagt nämlich in seinem zweiten Satze: „Jedoch können sich die neutralen Mächte auf das Ausbleiben der Anzeige nicht berufen, wenn unzweifelhaft feststeht, daß sie den Kriegszustand tatsächlich gekannt haben.“ Durch diese Bestimmung sollte nach der Ansicht des Prüfungskomitees verhindert werden, daß eine neutrale Regierung, die aus irgend welchem Grunde die vorgesehene Anzeige nicht erhalten hätte, die aber doch zweifellos von dem Kriegszustand Kenntnis hätte, sich auf das Ausbleiben dieser Anzeige stützen und sich so von jeder Verantwortung frei machen könnte. Doch ist in diesem letzteren Falle die Beweislast eine andere: Im Falle einer Anzeige haftet der neutrale Staat unbedingt; dagegen muß beim Ausbleiben dieser Anzeige — sei es in einem Falle, wo der neutrale Staat behauptet, keine Anzeige erhalten zu haben, oder im Falle, wo die kriegsführenden Mächte überhaupt keine Benachrichtigung gegeben haben — die verletzte kriegsführende Macht dem betreffenden neutralen Staate nachweisen, daß er den Kriegszustand tatsächlich gekannt hat. Dieser Beweis muß durch Tatsachen geführt werden können, denn es muß nach Art. 2 „unzweifelhaft feststehen, daß sie den Kriegszustand tatsächlich gekannt haben.“²⁾

Somit treten gemäß Art. 2 die Rechte und Pflichten der Neutralen in. G. für den einzelnen Staat nicht schon ipso iure mit dem Beginn des Kriegszustandes zwischen den kriegsführenden Mächten, sondern erst dann ein, wenn dieser davon Kenntnis erlangt, sei es durch förmliche Anzeige oder „auf andere Weise.“

Diese Ansicht wird von *Suber* (a. a. O.), wie bereits erwähnt, bestritten: Er sagt, der Pflichtenkreis der Neutralen sei mit dem Kriegszustand untrennbar verknüpft. Art. 2 der Konvention beschränke sich demnach darauf, die Notifikationspflicht festzustellen und die Beweislast bei der Haftung zu regeln.

¹⁾ Diese Bestimmung des Satz 2 in Art. 2 ist nicht schon in den Beschlüssen der Unterkommission enthalten, sondern erst vom Comité d'Examen eingefügt worden.

²⁾ Daß ein Staat auch auf tatsächliche Weise keine Kenntnis von einem ausgebrochenen Kriege erhält, dürfte angesichts der regen internationalen Beziehungen und dem heutigen vortrefflichen Stande der Nachrichtenvermittlung kaum vorkommen.

Durch diese Notifikationspflicht sei aber das Wesen der Neutralität nicht verändert worden; denn diese werde durch die Notifikation nicht erst begründet, letztere habe also keine konstitutive, sondern nur deklaratorische Wirkung.

Dagegen wird man mit *Huber* (a. a. O.) der neuen Bestimmung in Art. 2 eine weitere Wirkung zuschreiben dürfen. Da die Notifikation sich nur auf den Krieg beziehe, erkläre der notifizierende Staat ausdrücklich, daß er zu dem anderen Staate in ein Kriegsverhältnis eingetreten sei. Unterlasse er es aber nur zu notifizieren, so seien die unbeteiligten Staaten nicht zur Beobachtung der Neutralität verpflichtet, da sie annehmen müßten, es handle sich um Gewaltanwendung außerhalb des Krieges — um Friedensblockade und dergleichen — nicht aber um Kriegshandlungen. Würde sich nun ein Staat, der nicht notifiziert hat, über die Neutralitätsverletzung beschweren, so müsse er nicht nur nachweisen, daß der neutrale Staat doch von dem Kampfe Kenntnis gehabt habe, sondern auch, daß dieser die bisher vorgefallenen Gewaltmaßregeln als solche des Krieges habe erkennen müssen. Von dieser Beweisführung wird sich m. E. der notifizierende Staat auch nicht durch den Hinweis auf die etwa erfolgte Kriegserklärung, die doch den unbeteiligten Staaten (nach seiner Ansicht) nicht habe unbekannt bleiben dürfen, befreien können.

Wie *Lémonon*¹⁾ zusammenfassend ausführt, wird durch diese Bestimmung in Art. 2 den beiderseitigen Interessen genügend Rechnung getragen: Dem Interesse der Neutralen, die vom Kriegszustand benachrichtigt werden müssen, und dem Interesse der Kriegführenden, die darüber zu wachen haben, daß die Neutralen nicht von ihrer Neutralität abgehen. Die Interessen der Neutralen werden geschützt durch den Abs. 1 des Art. 2, der bestimmt einerseits, daß der Kriegszustand unverzüglich den anderen Staaten mitzuteilen ist, und andererseits, daß dieser Kriegszustand für sie erst wirksam wird nach Eingang der offiziellen Benachrichtigung. Die Interessen der Kriegführenden werden geschützt zunächst durch Abs. 2 des Artikels, der die allzuweite Fassung des Abs. 1 einschränkt, indem er bestimmt, daß die neutrale Regierung, die durch irgendwelche

¹⁾ a. a. O. S. 404.

Umstände die offizielle Notifikation nicht erhalten, die aber gleichwohl den Kriegszustand gekannt hat, sich nicht auf das Fehlen einer Notifikation berufen kann, um der Verantwortlichkeit für die von ihr begangenen anti-neutralen Handlungen zu entgehen. Sodann und besonders durch die Zurückweisung des belgischen Vorschlages, der bestimmte, daß die an die Neutralen gerichtete Notifikation erst 48 Stunden nach ihrem Eingange Wirkungen haben sollte.

Die durch die I. Haager Konferenz in der erwähnten Konvention geregelte Bestimmung der Kriegserklärung hat mit den übrigen zahlreichen Vorschriften des Kriegesrechtes, des Land- wie des Seekrieges, wie überhaupt mit allen völkerrechtlichen Normen die Besonderheit gemeinsam, daß kein Organ vorhanden ist, welches die Erfüllung dieser Rechtsätze erzwingen könnte. „Die Souveränität der Staaten, auf der alles Recht, auch das Völkerrecht beruht, schließt eine Exekutivinstanz über den Staaten behufs Sicherung des Vollzuges der Regeln des Kriegesrechtes aus.“¹⁾ Doch ist damit nicht jegliche Garantie für die Durchsetzung insbesondere der uns hier interessierenden Bestimmung über die Kriegserklärung beseitigt. Auf dem Wege der Selbsthilfe wird der verletzte Staat versuchen, für die Verletzung dieser Völkerrechtsnorm, die in der Unternehmung von Feindseligkeiten ohne vorherige Erklärung liegt, den Gegner seinerseits zu schädigen und Repressalien gegen ihn zu üben.

Aber die Tatsache, daß nun einmal durch tatsächliche Feindseligkeiten der Kriegszustand eröffnet worden ist, bleibt bestehen, und die an den Kriegszustand geknüpften Rechtsfolgen treten für die Kriegsparteien in vollem Umfange ein.

§ 9.

3. Fälle, in denen eine Kriegserklärung nicht erforderlich ist.

Die Verpflichtung zur Kriegserklärung ist allgemein nur für die einfachen, regulären Kriege unter den Subjekten der Völkerrechtsgemeinschaft aufgestellt worden. Dagegen sind keine Bestimmungen getroffen über den Umfang der Anwendung der Kriegserklärung, insbesondere über die Frage, ob eine solche Verpflichtung in den verschiedenen Arten des Krieges, in einem

¹⁾ Born in Zeitschrift für Politik S. 334.

Angriffskrieg oder Verteidigungskrieg, ferner in einem Krieg, wo mehrere Verbündete auf einer oder beiden Seiten sind, und endlich in einem Bürgerkrieg oder in einem solchen zwischen Gliedern eines zusammengesetzten Staates besteht. Ferner ist nur der Geltungsbereich der Kriegserklärung unter den Vertragsstaaten innerhalb der Staatengemeinschaft durch das dritte Abkommen der II. Haager Konferenz geregelt worden. Dagegen ist die Frage offen geblieben: Beschränkt sich die Verpflichtung zur Kriegserklärung auf die 44 Vertragsstaaten der II. Haager Konferenz oder kann eine Kriegserklärung auch gegenüber Nichtvertragsstaaten gefordert werden?

Endlich sind, weil durch die Konvention nicht geregelt, noch die Fragen zu lösen, einmal „Welche feindseligen Handlungen den Kriegszustand begründen und mithin eine Kriegserklärung verlangen“ und sodann die Frage „Von wem diese Feindseligkeitsakte begangen werden müssen, um einen Krieg und damit die Verpflichtung zur Erklärung desselben zu begründen“?

Zur Entscheidung aller dieser Fragen kommen die bisherigen, in der Praxis üblichen und in der Theorie erörterten Grundsätze, soweit sie die Bedeutung gewohnheitsrechtlicher Normen beanspruchen dürfen, zur Anwendung.

I. Kriegserklärung im Falle eines Verteidigungskrieges.

Nur der Angreifer braucht eine Kriegserklärung abzugeben. Seine Erklärung ist genügend, um den Kriegszustand zu konstatieren. Der Staat, dem der Krieg erklärt ist, oder der angegriffen wird, hat nicht nötig, auch seinerseits eine Kriegserklärung abzugeben, bevor er die gegen ihn beabsichtigten Feindseligkeiten zurückweist. Zum „Verteidigungskrieg“ bedarf es einer vorherigen Kriegserklärung durch den Verteidiger nicht, „Die kriegerische Abwehr des kriegerischen Angriffes macht die Kriegserklärung entbehrlich.“¹⁾

Es fragt sich nun aber, welcher Krieg gilt als Angriffskrieg und welcher als Verteidigungskrieg? Welche Partei ist als Angreifer und welche als Verteidiger anzusehen? Diese Frage

¹⁾ Bluntschli, § 524. Vgl. Bellat S. 106. Rivier a. a. O., S. 222.

ist sowohl für das deutsche Völkerrecht wie auch für das deutsche Staatsrecht von Bedeutung.¹⁾

Eine frühere Ansicht identifizierte Angriffskrieg und Verteidigungskrieg mit gerechtem und ungerechtem Krieg. Angreifer sei nicht derjenige Teil, der den Krieg erklärt oder die erste kriegerische Handlung vornimmt, sondern derjenige, der den Krieg veranlaßt bzw. für den anderen Staat notwendig oder unvermeidlich gemacht hat. Sonach sei in juristischer Beziehung der Defensivkrieg identisch mit einem gerechten Kriege, der Offensivkrieg gleichbedeutend mit einem rechtswidrigen, d. h. rechtlich nicht motivierten Kriege. Es könne also auch der zuerst Angreifende einen Verteidigungskrieg führen, da die Prävention (das *praevenire*) zum Verteidigungsrecht gehöre. An Hand dieser Theorie würde die Entscheidung, ob Angriffskrieg oder Verteidigungskrieg völlig unsicher, ja unmöglich sein.

Die neuere Meinung aber geht von der Erwägung aus, daß jeder Krieg an sich ein völkerrechtlicher Zustand ist, den jeder souveräne Staat kraft seines Kriegsführungsrechtes herbeizuführen berechtigt ist.²⁾ Maßgebend für die Unterscheidung von Angriffskrieg und Verteidigungskrieg kann dementsprechend nicht die Frage der Gerechtigkeit des Krieges sein, sondern die äußere Gewaltanwendung, die militärischen Vorgänge müssen von entscheidender Bedeutung sein. Als Angreifer werden wir mithin denjenigen Staat ansehen, der die erste Gewalttat ausführt, mag er den nichtahnenden Gegner übertumpeln oder dessen Ueberfall durch einen schnellen Angriff zuvorkommen. Durch die neuen Bestimmungen der II. Haager Konferenz über die Kriegserklärung ist die Tatsache, die den Kriegszustand eröffnet, noch deutlicher und bestimmter zum Ausdruck gebracht worden. Es tritt nach außen klar hervor, wer Angreifer ist: Falls eine Kriegserklärung erfolgt, ist sie, als äußere erkennbare Tatsache, als das entscheidende Moment anzusehen, sodaß derjenige, der den Krieg erklärt hat, als Angreifer zu gelten hat. Wo aber jede Erklärung unterblieben ist, und der Kriegszustand durch die Feindseligkeiten eröffnet wird, wird derjenige als Angreifer zu betrachten sein, der die erste Gewalttat ausführt.

¹⁾ Vgl. Art. 11 Abs. 2 d. A. B. und oben S. 24 f. Ebenso v. Liszt, § 89 III.

²⁾ Vgl. Ullmann, Völkerrecht § 166 S. 466.

Zwar führt ein Staat, der zu den Waffen greift, um eine erlittene Verletzung zu sühnen, einen Verteidigungskrieg im moralischen Sinne. Aber vom militärischen und rechtlichen Standpunkte aus ist er der Angreifer. So haben z. B. die südafrikanischen Republiken 1899 einen Verteidigungskrieg im moralischen Sinne gegen England geführt; aber rechtlich haben sie durch das von ihrem Präsidenten Krüger an die englische Regierung gerichtete Ultimatum „angegriffen“, den Krieg eröffnet.

Die Identifizierung des militärischen Begriffes mit dem rechtlichen Begriff Angriffs- oder Verteidigungskrieg unter Ausschaltung aller politischen Momente scheint mir auch aus dem Grunde nicht unzweckmäßig zu sein, weil es eine viel zu schwierige Aufgabe sein würde, die wahre Ursache des Krieges festzustellen und zu entscheiden, welcher Staat Anlaß zum Kriege gegeben und somit als der moralische Urheber desselben zu gelten habe. „Praktisch betrachtet ist es unter den Kriegführenden regelmäßig zweifelhaft und jedenfalls mindestens bestritten, auf wessen Seite das Recht ist.“¹⁾ Ferner entspricht die neue Bestimmung der Kriegserklärung einem praktisch wie rechtlich notwendigen Bedürfnis der Sicherheit. Ohne ein Werturteil darüber zu fällen, wer der moralische Angreifer ist, sagt das Völkerrecht: Wer angreift, soll dies erklären. Indem es jedem Staate das Kriegführungsrecht zugesteht, überläßt es somit dem Einzelnen, von diesem Rechte nach seinem Gutdünken Gebrauch zu machen. Das Kriegführen ist nämlich eine spezifische Äußerung der Souveränität der Staaten.

N. E. muß demnach ein Staat rechtlich „dadurch zum Angreifer werden, daß er in der Führung des notwendig gewordenen Kampfes den ersten äußeren Schritt tut.“²⁾ Nur der Angreifer in diesem Sinne hat die Pflicht zur Kriegserklärung.

II. Im Falle eines Bündniskrieges.

Die oben gegebene Unterscheidung von Angriffs- und Verteidigungskrieg ist weiterhin völkerrechtlich von Bedeutung für den Fall, daß auf einer oder beiden Seiten Verbündete

¹⁾ Ullmann, a. a. O. § 166.

²⁾ Gegenteiliger Ansicht Zueber in Holtzendorffs Handbuch IV § 59.

sind. Wir müssen hier drei Fälle unterscheiden: 1. Nur auf Seiten des Angegriffenen, 2. nur auf der des Angreifers, 3. auf beiden Seiten sind Verbündete. Zu Grunde liegt gewöhnlich ein Bündnisvertrag, welcher regelmäßig in Friedenszeiten eingegangen wird.¹⁾ In diesem Bündnisvertrag verpflichten sich die Kontrahenten, sich gegenseitig Hilfe zu leisten für den Fall, daß einer von ihnen angegriffen wird (Defensivallianz oder Schutzbündnis); oder sie verbünden sich für den Fall, daß einer von ihnen einen dritten Staat angreifen wird (Offensivallianz, Truppbündnis). Schließlich ist noch ein gegenseitiges Schutz- und Truppbündnis möglich und auch in der Praxis bekannt.

Wie steht es nun in diesen Fällen mit der Verpflichtung zur Kriegserklärung?

a) Im ersten der drei genannten Fälle, bei einem Defensivbündnis wird der Angreifer sich stets damit begnügen, seinem Gegner den Krieg zu erklären. Auch dessen Verbündeten eine Kriegserklärung zugehen zu lassen, ist nicht erforderlich. Dies folgt unmittelbar aus der Natur des Bündnisvertrages, der wie jeder andere Vertrag nur zwischen den Parteien rechtliche Wirkungen auslöst. Wann diese Verpflichtungen entstehen, der sogen. Bündnisfall, *casus foederis*, eintritt, ergibt sich im Einzelfall aus den Umständen, die entweder ausdrücklich im Vertrag bestimmt sind, oder stillschweigend zu Grunde gelegt werden. Daß Vorliegen desselben zu konstatieren, ist aber immer Sache der Kontrahenten.²⁾ Daher kann aus dem bloßen Be-

¹⁾ Für solche Verträge gelten, wie schon P e f f t e r, Völkerrecht S. 205, hervorgehoben hat, die allgemeinen Grundsätze und Auslegungsregeln, wenn sie auch gerade hier Schwierigkeiten bieten und leicht zu Meinungsverschiedenheiten führen.

²⁾ Diejenigen, die die Gerechtigkeitsfrage über die Natur des Krieges entscheiden lassen, verneinen, daß der *casus foederis* im Falle eines ungerechten Verteidigungskrieges eintritt. Der Bundesgenosse müsse daher zunächst prüfen, ob nicht der Angegriffene seinem Feinde gerechten Anlaß zum Kriege gegeben habe. So B a t t e l III c; VI § 90; v. M a r t e n s, § 299; R l ü b e r, § 269; P e f f t e r, § 115. — Ob ein Ablehnungsrecht im Falle eines sog. „ungerechten“ Krieges dem Bundesgenossen zusteht, wird aus dem jeweilig bestehenden Bündnisvertrage sich ergeben. Prinzipiell verneine ich ein solches Recht. — Nach Art. 1 des deutsch-österreichischen Bündnisvertrages vom 7. Oktober 1879 (abgedruckt bei F l e i s c h m a n n, Völkerrechtsquellen 1905 S. 163 Nr. 41), in dessen Einleitung die Majestäten beider Reiche einen Bund des Friedens und der gegenseitigen Verteidigung zu knüpfen beschließen, indem sie einander feierlich versprechen, daß sie ihrem reinen Defensiv-

stehen eines solchen Vertrages eine Verpflichtung zur Kriegserklärung an den Bundesgenossen des Gegners für den Angreifer nicht gefolgert werden. Dies würde auch eine politische Unklugheit für ihn sein, da er nicht wissen kann, ob der Bundesgenosse die Waffen gegen ihn ergreifen wird. Man wird vielmehr, falls der Verbündete dem Kriege beizutreten gedenkt, von diesem eine schriftliche Anzeige sowohl an seinen Verbündeten, als insbesondere an dessen Gegner verlangen müssen. Eine solche Anzeige ist gerechtfertigt aus demselben Grunde, der zur Einführung der Kriegserklärung geführt hat: „Damit der Friedenszustand nicht durch Gewalttaten, d. h. auf eine rechtlich unzulässige Weise unterbrochen wird.“^{1) 2)} Wenn er sofort bei Eröffnung der Feindseligkeiten in den Krieg eintritt, muß die Anzeige gleich auf die Kriegserklärung hin erfolgen, sonst zu der Zeit, wo er entsprechend seinen Vertragsbedingungen dem Kriege beizutreten beabsichtigt.³⁾

b. Im entgegengesetzten Falle, wo der angreifende Staat einen oder mehrere Bundesgenossen hat, wird es gleichfalls Sache des Verbündeten sein, eine besondere Erklärung an den Gegner abzugeben, daß der *casus foederis* für ihn eingetreten sei, und er sich deshalb als im Kriege mit ihm, dem Gegner seines Verbündeten befindlich betrachte. Eine offizielle Kriegserklärung wird man wohl nicht von dem Verbündeten verlangen können. Es wird genügen, wenn aus seiner Anzeige deutlich

Abkommen eine aggressive Tendenz nach seiner Richtung jemals beilegen wollen, ist der *casus foederis* dann gegeben, wenn „wider Verhoffen und gegen den Wunsch der beiden hohen Kontrahenten eines der beiden Reiche von Seiten Rußlands angegriffen werden“ sollte. Es würde m. E. hier nicht angehen, das Wort „Angriff“ als gleichbedeutend mit „Anlaß zum Angreifen geben“ anzusehen. Vielmehr ist die oben gegebene Bedeutung von Angriff und Verteidigung auch hier zu Grunde zu legen.

1) Will der in den Krieg eintretende Staat die Stellungnahme des Bundesgenossen seines Gegners erfahren, so mag er eine direkte Anfrage an ihn richten, ob jener die Neutralität aufrecht erhalten will oder nicht. So auch Heffter, § 117; anderer Ansicht Queber a. a. O. § 63 S. 251.

2) Vgl. G. Grotius l. III c III § 10. — Geht der Bundesgenosse dazu über, seinen Verbündeten in einer der Neutralität widersprechenden Weise zu unterstützen, ohne direkt am Kriege teilzunehmen, so wird dieser Fall, wie jeder andere Fall der Neutralitätsverletzung, zuerst auf friedliche Weise zu erledigen versucht werden müssen.

3) Ebenso v. Rohl, Enzkl. S. 464.

zu ersehen ist, daß er dem Kriege beitrifft. Da derjenige, gegen den das Schutz- und Truppbündnis gerichtet ist, in den beiden genannten Fällen in der Verteidigungsstellung sich befindet, braucht er natürlich nicht mit einer Kriegserklärung zu antworten.

c. Bei gegenseitigem Schutz- und Truppbündnis haben die Staaten, die dem Kriege auf der einen oder anderen Seite beigetreten wünschen, eine entsprechende Erklärung, insbesondere an ihre Gegner abzugeben.

III. Im Falle eines Bürgerkrieges.

Zunächst außerhalb des Rahmens eines regulären Krieges zwischen selbständigen und unabhängigen Staaten liegen der sogenannte Bürgerkrieg und die mit ihm verwandten Kriege von Mitgliedern staatlicher Gemeinwesen untereinander. Sie können aber unter gewissen Umständen in die Sphäre des Völkerrechts hineingreifen, nämlich in dem Augenblicke, wo sie zu regulären Kriegen werden. Es fragt sich dann: Ist jetzt noch eine besondere Kriegserklärung erforderlich?

a. Da der Bürgerkrieg wie schon sein Name sagt, eine revolutionäre Bewegung im Innern eines Staates darstellt, reicht er als solche nicht in die Domäne des Völkerrechts hinein. Denn Subjekte dieses Krieges sind Bevölkerungsteile ein und desselben Staates, also Private im Sinne des Völkerrechts. Davon nun, ob es der bisherigen Regierung gelingt, die aufständische Bewegung zu unterdrücken oder nicht, wird es abhängen, ob dieser Streit die Rechtsnatur eines Krieges gewinnt. Nur im letzteren Falle, wenn die aufständische Partei neben die alte Regierung als ein neues Staatsgebilde oder überhaupt an deren Stelle tritt, ist ihr die Möglichkeit gegeben, völkerrechtliches Rechtssubjekt zu werden. Ob ihre Kämpfe zu wirklichen Kriegen führen und demgemäß nach den völkerrechtlichen Grundsätzen des Krieges beurteilt werden müssen, hängt im Einzelfalle von der Ausdehnung und Machtstellung der Kämpfenden ab und ist eine für jeden Fall besonders zu entscheidende Tatsache.¹⁾ „Die für diese Wandlung juristisch maßgebende Tatsache, ist die Behandlung, mithin die Anerkennung der Bewegungspartei als kriegführende Partei“,²⁾ sei es durch

¹⁾ Vgl. Rüdiger a. a. O. § 62. ²⁾ So Ullmann, § 168.

den Gegner oder durch dritte Staaten. Durch diese Anerkennung wird aus dem bisherigen Kampf ein völkerrechtlicher Krieg, allerdings nur für diejenigen Staaten, die die Anerkennung ausgesprochen haben.¹⁾

Da sich dieser Krieg aber als Fortsetzung der früheren Kämpfe darstellt, gibt er keinen Raum für eine Kriegserklärung. „Sie fällt hier der Natur der Sache nach fort.“²⁾ Ebenso dürfte die Anzeige an die neutralen Mächte überflüssig sein, da ihre Anerkennung der bisher Aufständischen als Kriegspartei doch die Voraussetzung für die Kenntniss des Kriegszustandes ist.³⁾

b. Analog dem eigentlichen Bürgerkrieg kann auch im Kriege zwischen den Gliedern eines zusammengesetzten Staates, dem Bürgerkrieg im weiteren Sinne, eine Kriegserklärung nicht gefordert werden. Als Beispiel sei hier der amerikanische Sezessionskrieg 1861—65 erwähnt. Hier sind zwar die Glieder des Bundes an sich Staaten und könnten als solche die Rechte und Pflichten der Kriegführenden beanspruchen. Doch da sie diese Rechte an die Zentralgewalt abgetreten haben, und ihre Kämpfe sich zunächst im Innern des Bundes abspielen, begründen diese einfache Akte des inneren Lebens des Bundes⁴⁾ und kommen folglich für das Völkerrecht nicht in Betracht.

Aber auch diesen Kriegsparteien wird die Tatsache der Anerkennung die rechtliche Qualifikation als kriegführende Partei verschaffen und zwar weit schneller als den Aufständischen im eigentlichen Bürgerkrieg, da erstere bereits als Staaten eine entsprechende Organisation besitzen und eine tatsächliche Gewalt wenigstens in ihrem Territorium ausüben.⁵⁾ „Die Anerkennung als kriegführende Partei ist auch hier das entscheidende Moment.“⁶⁾

Dagegen bleibt in der Personalunion und im Staatenbund prinzipiell das Kriegrecht jedem der unierten Staaten, wenn auch die gegenseitige Bekriegung durch Bundesvertrag ausge-

¹⁾ Vgl. Rivier, Principes S. 213.

²⁾ Rueder a. a. O. S. 327; Heffter-Weffken, Note 7 zu § 120.

³⁾ Ullmann, § 168; Sainte-Croix S. 237.

⁴⁾ So Sainte-Croix S. 237. ⁵⁾ Ähnlich Rueder a. a. O. § 62.

⁶⁾ Ullmann, § 168; anderer Ansicht Oppenheim II, § 59, der auf den Umstand Gewicht legt, daß Gliedstaaten eines Bundesstaates eben Staaten sind, und daher hier von vornherein das Kriegrecht anwendbar sei.

geschlossen ist. Die Gliedstaaten sind hier Kriegsparteien im völkerrechtlichen Sinne.¹⁾ Demnach werden wir von demjenigen Einzelstaat, der von dem ihm verbliebenen Kriegsrecht gegen die Zentralgewalt Gebrauch machen will, eine Kriegserklärung verlangen müssen.

Ebenso sind auch die Kriege von halb souveränen Staaten gegen ihre Souveräne mit einer Kriegserklärung einzuleiten, wenn erstere selbständiges Kriegsrecht besitzen. Anderenfalls gelten die halb souveränen Staaten als Teile des Oberstaates und können demgemäß auch keinen Krieg im völkerrechtlichen Sinne führen.²⁾

§ 10.

4. Geltungsbereich der Kriegserklärung.³⁾

I. Schon aus der obligatorischen Natur der Kriegserklärung als einer Vertragspflicht ergibt sich für die Kontrahenten der II. Haager Konferenz, d. h. für diejenigen Staaten, die die Bestimmungen derselben ratifiziert haben, die Verpflichtung zur Beobachtung derselben. Ueberdies hat das betreffende Abkommen diese Verpflichtung noch besonders in Art. 3 ausgesprochen. Bezüglich der Kriegführenden bestimmt Art. 3: „Art. 1 dieses Abkommens wird wirksam im Falle eines Krieges zwischen zwei oder mehreren Vertragsmächten“ (Abs. 1); und im Verhältnis der Kriegführenden zu den Neutralen: „Der Art. 2 ist unverbindlich in den Beziehungen einer kriegführenden Vertragsmacht und den neutralen Mächten, die gleichfalls Vertragsmächte sind, Abs. 2.“⁴⁾

Wenn sämtliche an der II. Haager Konferenz beteiligten Staaten dieses Abkommen ratifizieren, wird nur eine verschwindend kleine Anzahl von staatlichen Gemeinwesen übrig bleiben, die an die Pflicht der Kriegserklärung nicht gebunden sind. Bis jetzt haben 19 Staaten, darunter die Großmächte Deutschland, die Vereinigten Staaten, Oesterreich-Ungarn, Großbritannien,

¹⁾ S. Rivier a. a. O. S. 209 und oben S. 5 f.

²⁾ Vgl. oben S. 6 f.

³⁾ Vgl. hierüber Rippold in Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. II 1908 S. 441 ff.; Solbin S. 57 ff.; Nys le droit intern. I S. 116.

⁴⁾ Vgl. hierzu das oben S. 95 f. über den Art. 2 Gesagte.

Rußland und Frankreich die Konvention ratifiziert.¹⁾ Nicht vertreten waren Marokko,²⁾ Abyssinien, Afghanistan, Liberia, also zum Teil halbsouveräne, zum Teil weniger zivilisierte Staaten. Diesen gegenüber besteht für die Vertragsmächte, wie sich aus dem angeführten Art. 3 der Konvention klar ergibt, keine Pflicht zur Kriegserklärung.

Doch sieht das „Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten“ den Beitritt von Staaten gemäß Art. 5 vor:³⁾ „Die Mächte, die nicht unterzeichnet haben, können diesem Abkommen später beitreten.“ Wie dieser Beitritt erfolgt, ist in Abs. 2 und 3 näher bestimmt. Voraussetzung für den Beitritt ist aber, daß es sich um eine „Macht“, um einen Staat im völkerrechtlichen Sinne handelt. Ausgeschlossen ist daher ein Gemeinwesen, das nicht den zur Existenz eines Staates erforderlichen Bedingungen entspricht,⁴⁾ oder das keine Garantie für die Befolgung der völkerrechtlichen Normen bietet, so daß seine Aufnahme in die Konventionsgemeinschaft noch nicht erfolgen kann;⁵⁾ denn „die internationalen Beziehungen wurzeln in der Idee der Gemeinschaft, welche ohne tiefe, die Völker verbindende Solidarität der Interessen, ohne Gemeinsamkeit der Bestrebungen ganz undenkbar ist.“⁶⁾ Erst die Aufnahme in diese Gemeinschaft gibt einem Gemeinwesen den Namen „Macht“ im Sinne der Konvention.

Der Beitritt als solcher vollzieht sich in der üblichen Form: „Die Macht, die beizutreten wünscht, hat ihre Absicht der Re-

1) Vgl. Reichsgesetzbl. 1910 S. 375, 382, 457, 673, 913, 992, 1092, 1105; 1911 S. 193.

2) Gegen dessen Einladung Frankreich Widerspruch erhoben hatte.

3) Die Bestimmungen in Art. 5—8 der Konvention über den Beitritt bzw. Austritt von Staaten lehren regelmäßig in den im Haag vereinbarten Konventionen des Kriegesrechtes wieder. — Bereits auf der ersten Haager Konferenz 1899 ist über den Beitritt der nicht vertretenen Staaten heftig disputiert worden.

4) Wie Rippold in Zeitschrift f. Völkerrecht a. a. O. ausführt, genügt das Vorhandensein eines „Staates“ im Rechtssinne zur Anerkennung als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. „Ein nicht zivilisierter Staat ist eben kein Staat im Rechtssinne und kann daher auch nicht Völkerrechtssubjekt, nicht Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft sein“. Vgl. hierzu auch R. v. Stengel in „Marine-Rundschau“ 1905 S. 286. Ähnlich Rys I S. 116 ff.

5) Vgl. Rippold a. a. O. S. 453.

6) v. Martens (Bergbohm) I S. 181.

gierung der Niederlande schriftlich mitzuteilen und ihr dabei die Beitrittsurkunde zu übersenden, die im Archive der bezeichneten Regierung hinterlegt werden wird. Diese Regierung wird unverzüglich allen anderen Mächten beglaubigte Abschriften der Anzeige wie der Beitrittsurkunde übersenden und zugleich angeben, an welchem Tage sie die Anzeige erhalten hat. Art. 5 Abs. 2 und 3 der Konvention.

Zu Kraft tritt die Konvention für den beitretenden Staat 60 Tage, nachdem die Regierung der Niederlande die Anzeige von ihrem Beitritt erhalten hat. Art. 6.

Wie der Beitritt zu dieser Konvention, so ist auch der Austritt aus der Konvention durch Kündigung der betreffenden Macht, welche dies tun will, möglich: „Die Kündigung soll schriftlich der Regierung der Niederlande erklärt werden, die unverzüglich beglaubigte Abschrift der Erklärung allen anderen Mächten mitteilt und ihnen zugleich bekannt gibt, an welchem Tage sie die Erklärung erhalten hat.“ Art. 7 Abs. 1.

Wirksam ist die Kündigung „nur in Ansehung der Macht, die sie erklärt hat“, und zwar beginnt die Wirksamkeit der Kündigung „erst ein Jahr, nachdem die Erklärung bei der Regierung der Niederlande eingegangen ist. Art. 7 Abs. 2. Nach Ablauf der angegebenen Frist ist die Macht, welche das Abkommen gekündigt hat, rechtlich von der Verpflichtung befreit, ihren Feindseligkeiten eine Kriegserklärung voraus gehen zu lassen. Der moralische Druck aber dürfte doch so stark sein, daß sie es als Kulturmacht nicht ohne weiteres wagen wird, so hoffen wir, diesen Schritt rückwärts zu tun. Wie R. v. Stengel¹⁾ bei der Besprechung des sich auch im Landkriegsreglement findenden Kündigungsrechtes der Staaten hervorhebt, ist dieses Kündigungsrecht tatsächlich von keiner großen praktischen Bedeutung. „Da es sich bei derartigen Konventionen, . . nicht bloß um die Begründung von Rechtsverhältnissen unter den Kontrahenten handelt, wie dies z. B. bei Auslieferungs- oder Zollverträgen der Fall ist, sondern da der Zweck solcher Abmachungen dahingehet, Rechtsläge zu schaffen, die für alle Staaten verbindliche

¹⁾ In einem Vortrage über die Entstehung des Kriegsvollzugs im allgemeinen und des Kriegsvollzugs im besondern in „Marine-Rundschau“ März 1906 S. 286 ff.

Kraft haben sollen, so ist trotz des in solchen Konventionen den Signatarmächten eingeräumten Kündigungsrechtes in der Regel an einen wirklichen Gebrauch dieses Rechtes nicht zu denken. Im Gegenteil ist anzunehmen, daß die in solchen Konventionen aufgestellten Rechtsätze nach und nach auch von denjenigen Staaten anerkannt und angenommen werden, welche den Konventionen zunächst nicht beigetreten sind. Auf diese Weise werden solche Rechtsätze Bestandteile der Völkerrechtsordnung, wie z. B. das Verbot des Sklavenhandels, und sind dann ohne weiteres für jeden der völkerrechtlichen Gemeinschaft angehörenden Staat bindend.“

II. Die Frage des Geltungsbereiches der Kriegserklärung ist mit der subjektiven Seite noch nicht erschöpft; es gilt noch weiter festzustellen, in welchem Umfange die Regeln bezüglich der Kriegserklärung anwendbar sind auf Feindseligkeiten, die zwar keinen Krieg begründen, die aber mehr oder weniger ernsthaften Charakter sind, wie Repressalien, Friedensblockade usw. Dieser Unterscheidung liegt die weitere Frage zu Grunde: Kann man überhaupt einen juristischen Unterschied zwischen dem eigentlichen Kriege und den anderen Zwangsmitteln des Völkerrechts machen?

Das Studium der Praxis zeigt, daß die Staaten sich sehr häufig über den Charakter einer feindseligen Handlung streiten, insbesondere da jeder Staat das Bestreben hat, die gegen ihn gerichtete Zwangshandlung als feindliche, kriegerische Unternehmung darzustellen. So kann die geringste zweifelhafte Unternehmung eines Staates von dessen Gegner als Feindseligkeitsakt angesehen werden, der gestattet, den wirklichen Krieg ex abrupto zu beginnen. Es gilt deshalb die Feindseligkeitsakte, die einen kriegerischen Charakter tragen und demgemäß im Stande sind, ipso facto den Kriegszustand zu eröffnen, von denjenigen Zwangsmitteln zu unterscheiden, die zur Anwendung kommen können, ohne daß dadurch der Friedenszustand unterbrochen wird.¹⁾

Als Feindseligkeitsakt sehen wir mit Bellat²⁾ jede reguläre, von einem Staate unternommene Handlung an, durch die gewöhnlich der Krieg begonnen wird, und die wiederum zum

¹⁾ Vgl. hierzu Bellat S. 107 ff. ²⁾ S. 110.

Ziele der Krieg selbst hat. Die Handlung muß natürlich von genügender Bedeutung und Gefährlichkeit sein, um ein ernstes und praktisches Mittel zum Kriegsbeginn darzustellen. Krieg in diesem Sinne ist die volle Anwendung aller zu Gebote stehenden Zwangsmittel.

Mag auch die Unterscheidung im Einzelfalle schwierig sein, so entspricht ohne Zweifel das Vorhandensein des Unterschiedes den tatsächlichen historischen Verhältnissen.¹⁾

Wenn wir nun für die kriegerischen Unternehmungen eine vorherige Erklärung verlangen, so werden wir eine solche ebenso für die weniger strengen Maßregeln des völkerrechtlichen Zwanges, für Repressalien usw. fordern. Eine solche erscheint schon aus dem Grunde gerechtfertigt, um Streitigkeiten, die doch immerhin über die Natur und den Charakter der vorgenommenen Maßnahmen entstehen können, zu vermeiden.²⁾

Eine solche Anzeige muß insbesondere von der sogen. Friedensblockade gefordert werden. Wodurch unterscheidet sich diese überhaupt von der kriegerischen? Ihre Hauptwirkung ist in beiden Fällen die gleiche: Sie zerstört nicht nur den Handel des Gegners, sondern legt auch dem der Neutralen erhebliche Beschränkungen auf.³⁾

III. Aber nur die Feindseligkeiten, die von Staat zu Staat geübt werden, mögen sie einseitige oder gegenseitige sein, verlangen überhaupt eine vorherige Anzeige.

1. Dagegen gelten feindselige Handlungen von Privaten niemals als kriegerische Akte, da sie nicht genügend gefährlich erscheinen um den Kriegszustand zu begründen. Sie werden demnach nach Strafrecht und Staudrecht zu behandeln sein.⁴⁾ Wenn der verletzte Staat sich gegen den Urheber im eigenen Staate wehrt, so ist das ein Akt der Sicherheitspolizei und der Verteidigung. Kann aber der verletzte Staat den Urheber nicht selbst zur Rechenschaft ziehen, so wird er von dem Staate, dem jener angehört, Genugthuung fordern. Weigert sich dieser,

¹⁾ Vgl. *Sainte-Croix* S. 209 ff.

²⁾ Anderer Ansicht *Weinlake* S. 26, er behauptet, eine solche Anzeigepflicht könne nicht allgemein für alle bewaffneten Streitigkeiten verlangt werden, da nur für den Krieg als solchen deren Notwendigkeit anerkannt sei.

³⁾ Vgl. *Manche* S. 138.

⁴⁾ Ebenso *Ulmann*, *Völkerrecht* § 168.

den Uebeltäter zu bestrafen, so kann allerdings die Handlung des einzelnen zu Feindseligkeiten führen.¹⁾

2. Ebenso braucht man den Krieg den Piraten nicht zu erklären, selbst wenn diese ein Gemeinwesen nach Art der Staaten bilden. Sie stehen außerhalb des Schutzes des Völkerrechts, da sie keine Beziehungen zur internationalen Staatengemeinschaft unterhalten.²⁾ So stellte Frankreichs Vorgehen gegen Algier 1830 keinen Krieg im völkerrechtlichen Sinne dar.³⁾

3. Wie die feindlichen Handlungen einzelner Personen, so gelten auch solche von Angehörigen der bewaffneten Macht, wenn diese ohne Befehl ihrer vorgesetzten Behörde handeln, nicht als Feindseligkeitsakte des Staates. Sie können als solche allerdings zu Konflikten, insbesondere zu Grenzzwischenfällen und schließlich zu kriegerischen Verwickelungen führen. So nahm die Seeschlacht bei Navarin ihren Anfang durch einen zufällig abgegebenen Schuß.

Erst wenn Feindseligkeiten auf Befehl der souveränen Macht geübt werden, kommt die Frage der Kriegserklärung in Betracht.

4. Ja sogar in dem Falle, wo eine oder mehrere Mächte zur bewaffneten Intervention schreiten, d. h. der legitimen von einer aufständischen Partei im Staate bedrängten Regierung zu Hilfe kommen, liegt ein Krieg nicht vor.

Wenn die aufständische Partei noch nicht im Besitze der Regierung ist, stellt sich das Eingreifen der fremden Mächte zu Gunsten und im Namen der regulären Regierung als innere Angelegenheit des angegriffenen Staates dar, so daß die Notwendigkeit einer Kriegserklärung wie beim Bürgerkrieg hier wegfällt.

Schwieriger liegt der Fall, wenn die aufständische Partei, gegen die die Intervention sich richtet, im Besitze der Regierung ist, wie Napoleon 1815 im Besitze der Regierung Frankreichs und die Konstitutionellen 1823 im Besitze der von Spanien waren. Doch werden wir das Vorgehen der fremden Mächte gegen diese

1) Vgl. Féraud-Giraud a. a. O. S. 42.

2) Ebenso Saint-Croix S. 236.

3) Vgl. Féraud-Giraud S. 41.

tatsächliche Regierung als Krieg ansehen müssen und demgemäß eine Kriegserklärung vor jeder Gewaltanwendung verlangen.¹⁾

Wir sehen also, daß bezüglich der Kriegserklärung, insbesondere was die verschiedenen Fälle ihrer Anwendung betrifft, noch nicht alle Fragen, die das Völkerrecht berühren, gelöst sind. Doch bedeutet immerhin die Einführung der Kriegserklärung einen gewaltigen Fortschritt auf dem Gebiete des Kriegsvölkerrechts, denn sie schließt, wie das Deutsche Weißbuch S. 6 sagt, „den völkerrechtlich bisher zugelassenen Ueberfall aus und schafft die im Interesse des internationalen Verkehrs dringend wünschenswerte Klarheit über den Beginn des Kriegszustandes.“ Dieselbe Bedeutung legt Turner²⁾ dem neuen Abkommen bei: „Selbst wenn das einzige Ergebnis der II. Haager Konferenz die bestimmte Aufstellung eines Gesetzes bleiben sollte, dessen Verletzung von selbst den Delinquenten außerhalb des guten Einvernehmens der Nationen stellen würde, indem bestimmt würde, daß man zu einem Krieg erst dann schreiten darf, wenn die schiedsgerichtliche Entscheidung des Streites mißlungen ist, und daß er erst nach einer vorschriftsmäßig abgefaßten und übermittelten förmlichen Kriegserklärung begonnen werden darf, so wird ihre Arbeit mit Segen für die Menschheit beladen sein und ihre Berufung wird mehr als gerechtfertigt erscheinen.“

¹⁾ Vgl. Westlake S. 26 ff.; Blin de Maillou S. 17.

²⁾ Die II. Haager Konferenz in „Deutsche Revue“, Bd. 32 1907 S. 178.

Literatur-Verzeichnis.

- Actes et documents de laDeuxième Conférence Internationale de la Paix. La Haye, Bd. I 1908, Bd. III 1909.
- Annuaire de l'Institut de Droit international Bd. XX 1904, XXI 1906.
- Ansichütz, Gerhard, Deutsches Staatsrecht (In der Kohler'schen Enchkl. der Rechtsw. Bd. 2 1904 S. 449—635.
- Archiv für Öffentliches Recht, herausgegeben von Laband, D. Mayer und Störk, Freiburg und Tübingen, seit 1896.
- Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.
- Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches. Einleitung und Kommentar. 4. Aufl. Berlin 1911.
- Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung, Berlin 1871.
- Behling, Alfr., Kaiser und Reich als Träger der Kriegssouveränität in Geschichte und Gegenwart. Diss. Bonn 1908.
- Bellat, La déclaration de guerre en droit international. Thèse Paris 1909.
- Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts. Dorpat 1877.
- Bernsten, Das Seekriegsrecht. Berlin 1911.
- Binding, R., Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reich. (Vortrag gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden) das. 1898.
- Binding, R., Die Normen und ihre Uebertretung. Bd. 1, Leipzig 1872.
- Blin de Bailleul, Des hostilités sans déclaration de guerre Thèse, Paris 1907.
- Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht 1876. cit. Bluntschli Allg. Staatsr.

- Bluntzschli, Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten: als Rechtsbuch dargestellt, 1. Aufl. 1868. 3. Aufl. 1878.
- Boidin, Les lois de la guerre et les deux Conférences de la Haye (1899—1907). Thèse Rennes 1908/09.
- Bruyas. De la déclaration de guerre, sa justification, ses formes extérieures. Thèse Lyon 1899.
- Bynkershoek, C. van, Quaestiones juris publici, Lugd. Batav. 1737.
- Calvo, Ch., Le droit international théorique et pratique, 4. Aufl. Paris 1887, 88, 1896.
- Dambijch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.
- Dienstfertig, Die rechtliche Mitwirkung des Bundesrates und des Reichstages auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten des Deutschen Reiches. Diss. Erlangen 1907.
- Dupuis, Ch., Le droit de la guerre maritime . . Paris 1899.
- Ehren, Obligation juridique de la déclaration de guerre in Revue générale de droit international public. XI 1904 S. 136 ff.
- Enderz, Die völkerrechtlichen Grundsätze der Kriegsführung zu Lande und zur See. Berlin 1909.
- Ernst, A. L'oeuvre de la Deuxième Conférence de la Paix. Bruxelles 1908.
- Féraud-Giraud, Des hostilités sans déclaration de guerre in Revue de droit international et de legisl. comp. XVII.
- Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895.
- Fleischmann, Max, Völkerrechtsquellen. Halle 1905.
- Friedl. A. Die II. Haager Konferenz 1907, ihre Arbeiten, ihre Ergebnisse, ihre Bedeutung. Leipzig 1908.
- Gareis. Institutionen des Völkerrechts. Gießen, 2. Aufl. 1901.
- Gierke, Ein Bruchots Zeitschr. Bd. VI 1879 S. 221 ff.
- Gorjus, Das Vertragsrecht des Deutschen Reiches in Hirths Annalen 1874/75.
- Grotius, H. De jure belli ac pacis libri tres. Amsterdam 1680.
- Guelle, J., Précis des lois de la guerre. Paris 1884 t. I.
- Haenel, Albert, Deutsches Staatsrecht Bd. I. Leipzig 1892
- Hall, A treatise on international law. 5 ed. Oxford 1904.

- Hautefeuille, Droits et devoirs des nations neutres. I. Paris 1868.
- Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. 3. Aufl. Berlin 1855, 8. Aufl. bearbeitet von Gessjen, Berlin 1888.
- Heilborn, Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Grundbegriffen. Berlin 1896, cit. Heilborn, System.
- Hirsenmenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, erläutert. Berlin 1867.
- Hoffmann, F. v. Deutsches Kolonialrecht. Leipzig 1907.
- Holland, Th. E. The laws of war on land. Oxford 1908.
- Holtendorff, Handbuch des Völkerrechts. I. Bd. Berlin 1885, IV. Bd. Hamburg 1889.
- Huber, Die Fortbildung des Völkerrechts . . . In Jahrbuch d. Leff. Rechts II. 1908.
- Huber, Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung in „Festgabe dem Schweizer Juristen-Verein“. Zürich 1908. cit. Huber, Neutralitätsrecht.
- Huber, Die Gleichheit der Staaten in „Rechtswissenschaftliche Beiträge“. Juristische Festgabe des Auslandes für G. J. Kohler. Stuttgart 1909. cit. Huber, Gleichheit der Staaten.
- Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, herausgegeben von Laband und Piloty. Tübingen Bd. I. 1907, Bd. II 1908, Bd. III 1909.
- Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. B. 1887.
- Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatsverträge. Wien 1880.
- Jellinek, System der subjektiven öffentl. Rechte. Tübingen 2. Aufl. 1905.
- Kirchenheim, v., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.
- Klüber, Das moderne Völkerrecht. Stuttgart, 2. Aufl. 1851.
- Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1. Aufl. 1876, 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 4 Bde. 1901 letztere cit. Laband Staatsr.; kl. Staatsr. Tübingen 1909. 5. Aufl. Bd. 1 1911.

- Lawrence, T. J., The principles of International Law. 2. ed. London 1898.
- Lawrence, T. J., International problems and Hague Conferences London 1908.
- Lémonon, E., La seconde Conférence de la Paix. Paris 1908.
- Liszt F. v., Das Völkerrecht, systematisch dargestellt. 6. Aufl. Berlin 1910.
- Queder, C., Krieg und Kriegsrcht im Allgemeinen in Holtendorffs Handbuch des Völkerrechts IV 1889; cit. Queder in Holtend. Handb.
- Manche, La déclaration de guerre et ses conséquences immédiates. Thèse Caën. 1909.
- Martens, F. v., Das internationale Recht der zivilisierten Nationen. Deutsche Ausgabe von Bergbohm, Berlin I 1883, II 1886, cit Martens (Bergbohm).
- Martiz, v., Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.
- Maurel, de la déclaration de guerre. Thèse Toulouse 1907.
- Maurice, Hostilities without declaration of war. London 1883.
- Meier, C., Ueber den Abschluß von Staatsverträgen. Leipzig 1874.
- Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899, 6. Aufl. herausgegeben von Anschütz 1905.
- Mohl, v., Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
- Mohl, v., Encyklopädie der Staatswissenschaften. 2. Aufl. 1872.
- Rippold, Der völkerrechtliche Vertrag. Bern 1894.
- Rippold, Das Geltungsgebiet des Völkerrechts in Theorie und Praxis in Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. Bd. 2 1908, S. 441 ff.
- Nys, Le droit international (Les principes, les théories, les faits) Bruxelles, Paris I 1904, II 1905, (La notification de guerre, S. 118 ff.) III 1906.
- Oppenheim, L., International law. A treatise vol. II. war and neutrality. New-York and Bombay 1906.

- Phillimore, Commentaries upon international law. 3. Aufl.
4 Bde. London 1879 ff.
- Pillet, Les lois actuelles de la guerre. 2. Aufl. Paris 1901.
- Sohl, G., Deutsche Pfändengerichtsbarkheit. Tübingen 1911.
- Sosener, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Kommentar
1908.
- Pradier-Fodéré, Traité de droit international public euro-
péen et américain. V 1897.
- Preßtele, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtl. Verträge
durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten. Tiff.
München 1882.
- Proebß, Der Abschluß völkerrechtl. Verträge durch das Deutsche
Reich und dessen Einzelstaaten in Sirth's Annalen 1882.
- Proebß, Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Anmerk.
3. Aufl. München 1902.
- Rehm, Allgemeine Staatslehre I, 1899.
- Reinde, D., Die Verfassung des Deutschen Reiches erläutert.
Berlin 1906.
- Renault, Les deux Conférences de la Paix en 1899 et en
1907. Paris 1908.
- Reittich, Jur Theorie und Geschichte des Rechts zum Kriege.
1888.
- Revue générale de droit international public. (herausgegeben
von Billet und Fauchille) seit 1894.
- Revue de droit international et de législation comparés. (her-
ausgegeben von Rolin) Brüssel.
- Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde des Deutschen Reiches.
Nürnberg 1871.
- Rieß, H., Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften. . .
in Brice's Abhandlungen 1904. Heft 10.
- Rivier, Principes de droit des gens. Paris 1896.
- Rivier, Lehrbuch des deutschen Völkerrechts. 2. Aufl. Stutt-
gart 1899.
- Rönne, v., Das Staatsrecht der Preuß. Monarchie. 4. Aufl.
cit. v. Rönne, Preuß. St. R. Leipzig I 1899, II 1906.
- Rönne, v., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl.
Leipzig 1876/77.

- Rüttmann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht. Zürich 1867.
- Sabersky, Der Inlands- und Auslandsbegriff. Diss. Berlin 1907.
- Sainte-Croix, L. de, La déclaration de guerre et ses effets immédiates. Thèse Paris 1892.
- Schulze, H., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig I. 1881, II. 1886.
- Schulze, H., Das Preuß. Staatsrecht. Leipzig 2. Aufl. I. 1888, II. 1890.
- Schigmann, Staatsgesetz und Staatsvertrag. Bd. 2. Freiburg 1890.
- Schdel, v., Kommentar zur Verfassungs-Urk. für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Leipzig u. Freiburg 1897.
- Standacher, H., Die Friedensblockade in „Staats- und Völkerrechtl. Abhandlungen“, herausgegeben von Jellinek, G. Meyer und Anschütz Bd. VII. S. 3.
- Stengel, v., Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Tübingen und Leipzig 1901.
- Stengel, v., Die Entwicklung des Kriegesrechtes im Allgemeinen . . in „Marinerundschan“ März 1905 S. 285 ff.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des konstituierenden Reichstages des Norddeutschen Bundes 1867, des Reichstages 1870.
- Störk, v., Staatsverträge in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. II. Freiburg 1890. S. 516 ff.
- Störk, v., In Archiv für Doff. Recht. VII. 1892. S. 583 ff.