

Die juristische Natur der Anerkennung im Völkerrecht

Von

Ladislau Buza, Szeged

I.

Das Völkerrecht kennt, je nach dem Gegenstand, auf den es sich bezieht, verschiedene Arten der Anerkennung. In der Literatur aber werden bloß drei dieser Arten eingehend behandelt: 1. die Anerkennung eines neuen Staates, 2. die Anerkennung einer neuen, auf dem Revolutionswege zur Macht gelangten Regierung eines bereits bestehenden Staates und schließlich 3. die Anerkennung der Aufständischen als kriegführende Partei.

Der Umstand, daß in der Literatur bloß diese drei Arten eingehend behandelt wurden, ist auf geschichtliche Ursachen zurückzuführen¹⁾. Jedenfalls steht es außer Zweifel, daß diese zumeist behandelten Arten der Anerkennung auch in politischer Hinsicht die größte Bedeutung hatten.

Die völkerrechtliche Anerkennung beschränkt sich jedoch keinesfalls auf die oben bezeichneten Gegenstände. Sie kann sich auf verschiedene andere Gegenstände beziehen, so z. B. die Errichtung eines völkerrechtlichen Protektorats, die Besitzergreifung eines herrenlosen Gebietes, die Verhängung einer pazifistischen Blockade²⁾, den Untergang eines bestanden Staates und die gleichzeitige Einverleibung seines Gebietes durch einen anderen Staat. Was die nähere Prüfung der auf die Gebietsveränderungen bezug habenden Anerkennung anbetrifft, hat dieselbe nicht bloß infolge der jüngsten internationalen Ereignisse (Abessinien³⁾, Österreich,

¹⁾ Vgl. Kunz: Die Anerkennung der Staaten im Völkerrecht. Handbuch des Völkerrechts. II. Band, 3. Abteilung. Stuttgart, 1928, S. 9.

²⁾ Raestad: La reconnaissance internationale des nouveaux Etats et des nouveaux Gouvernements. Revue de droit intern. et de législ. comparée. Troisième série. T. XVII. S. 256—313. Siehe die dort (S. 261—263) angeführten Fälle.

³⁾ Was Albanien anbetrifft, ist dessen Staatswesen beibehalten worden, indem es mit Italien bloß eine Union geschlossen hat. Infolgedessen kann in diesem Fall bloß von einer völkerrechtlichen Anerkennung der neuen Regierung die Rede sein.

Tschechoslowakei) eine besondere Bedeutung, sondern auch deshalb, weil, nach meiner Ansicht, die juristische Natur der völkerrechtlichen Anerkennung auf diesem Wege am besten beleuchtet werden kann.

II.

Vor allem wollen wir die oben angedeuteten drei Arten der völkerrechtlichen Anerkennung, die in der völkerrechtlichen Literatur eingehend besprochen wurden, näher betrachten.

1. Anerkennung eines neuen Staates. Hierbei muß die Anerkennung eines bereits früher bestandenen Staates, der sich jedoch außerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft befunden hatte, auseinandergehalten werden. Mit Rücksicht aber darauf, daß das Völkerrecht heutzutage sich auf den ganzen durch die Menschen erreichbaren Erdball erstreckt, ist es klar, daß die soeben ange-deutete spezielle Abart der Anerkennung nur mehr eine historische Bedeutung haben kann. Jedenfalls steht es fest, daß im Falle einer solchen Anerkennung der betroffene Staat zum Rechtssubjekt des Völkerrechts, bzw., falls die Anerkennung in diesem Sinne stattgefunden hat, zum Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft geworden¹⁾. Die Normen des Völkerrechts haben sich auf diese Weise auf ein neues Gebiet erstreckt, das früher außerhalb der Wirksamkeit des Völkerrechts gestanden ist.

Unter diesen Umständen bezieht sich die Anerkennung eines neuen Staates im modernen Sinne bloß auf einen solchen Staat, der neu gestaltet bzw. errichtet wurde.

Die juristische Natur dieser Anerkennung wird in der völkerrechtlichen Literatur ziemlich bestritten. Und zwar bezieht sich der Streit hauptsächlich auf die Frage, ob die Rechtswirkung der Anerkennung als deklarativ oder als konstitutiv zu beurteilen ist? Als der extremste Vertreter der konstitutiven Theorie kann wohl Sander²⁾ angesehen werden, nach dessen Auffassung der Staat im juristischen Sinne erst nach der erfolgten Anerkennung zu bestehen beginnt. Früher, meint er, kann von einem Staat nicht bloß in völkerrechtlichem, sondern auch im allgemeinen juristischen Sinne nicht einmal die Rede sein, höchstens könnte man von einer tatsächlichen Macht sprechen, der in innerpolitischer bzw. soziologischer Hinsicht der Charakter eines Staates zugeschrieben wird.

Andere Vertreter der konstitutiven Auffassung (Anzilotti, Cavaglieri, Gemma, Triepel, Strupp, Hold-Ferneck,

¹⁾ Diese Unterscheidung ist im angeführten Werk (S. 105—109) Kunz's aufzufinden, wo der Verfasser die Anerkennung eines Staates, ohne denselben in die Völkerrechtsgemeinschaft aufzunehmen und durch die der betreffende Staat trotzdem zu einem völkerrechtlichen Rechtssubjekt erhoben wird, als eine partielle Anerkennung bezeichnet.

²⁾ Vgl. Sander: Das Faktum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung, Zeitschrift für öff. Recht, I. Bd. 1919, S. 132—164.

Wolgast, Oppenheim usw.) erachten den konstitutiven Charakter der Anerkennung in dem Umstand, daß der Staat erst durch diese zum Völkerrechtssubjekt, bzw. zum Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft, also auch zur juristischen Person erhoben wird¹⁾.

Kunz geht von der Auffassung aus, der Staat würde zum Völkerrechtssubjekt und zum Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft und unterliege dem Völkerrecht bereits durch sein Entstehen²⁾, und erblickt die allgemeine Rechtswirkung der Anerkennung bloß darin, daß sie einen regelrechten diplomatischen Verkehr zwischen dem anerkennenden und dem anerkannten Staat herbeiführt³⁾.

Verdroß unterscheidet in dem Akt der Anerkennung zwei Phasen: einerseits die Feststellung, daß sich eine neue unabhängige Herrschaftsordnung durchgesetzt hat, andererseits die Aufnahme der amtlichen Beziehungen zum neuen Staat⁴⁾.

Wenn man berücksichtigt, daß im Sinne der Deklarationstheorie die Anerkennung sich darauf beschränkt, eine bereits früher bestande Rechtslage zu konstatieren und ein Staat, ohne anerkannt zu werden, nicht bloß bestehen, sondern auch ein Völkerrechtssubjekt und Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft sein kann, wird man zugeben müssen, daß Kunz und Verdroß in ihrer Auffassung sich der Deklarationstheorie ziemlich annähern. Was diese Theorie näher anbetrifft, geht sie von der Überlegung aus, daß die Völkerrechtsgemeinschaft als eine gegebene Lage zu betrachten ist, zu deren Mitglied ein jeder Staat im Moment seines Entstehens wird, ebenso wie die bloße Geburt des Einzelnen genügt, um Angehöriger eines Staates zu werden⁵⁾.

¹⁾ Auch Raestad vertritt denselben Standpunkt in seiner oben angeführten Arbeit. Ebenso Spiropoulos: Nichtanerkannte Staaten und Regierungen vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof. *Revue de Droit International* (Genève), V. Jahrg., 1927, S. 35—45.

²⁾ A. a. O., S. 84—85.

³⁾ A. a. O., S. 95.

⁴⁾ Vgl. Verdroß: *Völkerrecht*, Berlin, 1937, S. 114—115.

⁵⁾ Dieselbe Auffassung wird verkündet durch Erich: *La naissance et la reconnaissance des Etats*. *Académie de Droit International. Recueil des Cours*. Tome 13, 1927, S. 431—507, insbesondere S. 464—468. Heuss: Aufnahme in die Völkerrechtsgemeinschaft und völkerrechtliche Anerkennung von Staaten. *Zeitschrift für Völkerrecht*, XVIII. Band 1934, S. 37—89. Sir John Fischer Williams: *La doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents*. *Académie de Droit International. Recueil des Cours*. Tome 44, 1933, S. 203—313, insbesondere S. 235 ff. Auch der Entwurf, den das Komitee des Institut de Droit International im Jahre 1932 über diesen Gegenstand angenommen hat, vertritt dieselbe Auffassung. Es heißt dort nämlich: „La reconnaissance de jure d'un nouvel Etat est l'acte libre par lequel un ou plusieurs Etats déclarent que ce nouvel Etat existe comme entité politique indépendante, qu'il réunit les éléments essentiels pour faire partie de la communauté internationale

2. Die Anerkennung einer neuen Regierung. Die Notwendigkeit der Anerkennung einer neuen Regierung, und zwar in der Form eines selbständigen völkerrechtlichen Aktes, ergibt sich erst dann, wenn die betreffende Regierung in einem bereits bestehenden Staat im Wege der Verletzung des Verfassungsrechts zur Herrschaft gelangte¹⁾. Eben deshalb hat weder die faschistische Regierung Italiens, noch die nationalsozialistische Regierung des Deutschen Reiches die Notwendigkeit einer solchen Anerkennung hervorgerufen.

Die Anerkennung einer neuen Regierung unterscheidet sich wesentlich von dem Akt der Anerkennung eines neuen Staates. Zweifelsohne bedeutet die Anerkennung eines neuen Staates notwendigerweise zugleich die Anerkennung der neuen Regierung desselben, die letztgenannte Anerkennung kann jedoch in diesem Falle nicht selbständig beurteilt werden, weil sie als wesentlicher Bestandteil des wichtigeren Aktes der Anerkennung des neuen Staates betrachtet werden muß.

Scelle vertritt eine entgegengesetzte Auffassung²⁾. Er meint, die Anerkennung habe stets die Kompetenz der handelnden Organe zum Gegenstand. Und da ein Staat ohne Organe keine Kompetenz erfüllen kann, bedeute die Anerkennung des Staates notwendigerweise die Anerkennung der Regierung. Es wäre ganz unbegründet, zwischen den zweierlei Anerkennungen zu unterscheiden.

Wir können dieser Auffassung nicht beipflichten. Wir dürfen nämlich nicht vergessen, daß nicht die Regierung, sondern der Staat als Völkerrechtssubjekt betrachtet werden muß. Während daher im Falle des Entstehens eines neuen Staates zugleich ein neues Völkerrechtssubjekt entsteht, tritt im Falle des Sieges einer Revolutionsregierung bloß im Organ, das zur Ausübung der völkerrechtlichen Befugnisse des früheren Rechtssubjekts berufen ist, eine Änderung ein.

Der deklarative Charakter der Anerkennung der neuen Regierung steht außer Zweifel. Sie bedeutet die Feststellung der Tatsache, daß die Regierung im Besitz der Staatsgewalt ist und daß von nun an sie berechtigt sein wird, im Namen des Staates auf

et qu'il a droit, en principe, au même statut juridique que les autres Etats." (Vgl. Raestad, a. a. O., S. 285 ff.)

¹⁾ Kunz, a. a. O., S. 112—113. Gemma: Les gouvernements de fait. Académie de Droit International. Recueil des Cours. Tome 4, 1924, S. 297 bis 413, insbesondere S. 306—308. Heuss: Zum Problem juristischer Unterscheidung völkerrechtlicher Anerkennungsarten. Zeitschrift für Völkerrecht, XIX. Band 1935, S. 1—38, insbesondere S. 2—3. Spiropoulos: Die de facto-Regierung im Völkerrecht. Beiträge zur Reform und Kodifikation des Völkerrechts, Heft II, Institut f. Int. Recht, Kiel, 1926, S. 1 ff.

²⁾ Scelle: Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international. Académie de Droit International. Recueil des Cours. Tome 55, 1936, S. 91—201, insbesondere S. 112—113.

völkerrechtlichem Gebiet zu handeln. Hiermit soll aber nicht gesagt werden, daß die Anerkennung der neuen Regierung vom völkerrechtlichen Gesichtspunkt keine Wirkung ausübe. Denn die neue Regierung gelangt erst nach der erfolgten Anerkennung in die Lage, die Rechtsbefugnisse des Staates gegenüber dem anerkennenden Staat ausüben zu können. Selbstverständlich wird aber hierdurch kein neues Völkerrecht statuiert.

Die Unterscheidung zwischen der *de jure*- und *de facto*-Anerkennung der neuen Regierung wurde in der völkerrechtlichen Literatur wiederholt besprochen und hat zahlreiche Kontroversen herbeigerufen. Man ist nicht einmal über den Begriff der *de facto*-Anerkennung einig. Während nämlich manche unter derselben, gegenüber der *de jure*-Anerkennung, die *expressis verbis* stattfindet, eine in konkludenten Handlungen zum Ausdruck gelangende, stillschweigende Anerkennung verstehen, sind andere Verfasser der Ansicht, daß die *de facto*-Anerkennung, gegenüber der *de jure*-Anerkennung, die die Zulassung der ausschließlichen Ausübung des vollen völkerrechtlichen Wirkungskreises des Staates bedeutet, bloß einen provisorischen und partiellen Charakter besitzt¹⁾.

Wir sind der Ansicht, daß der juristische Begriff der *de facto*-Anerkennung im letztgenannten Sinne bestimmt werden soll. Ist es doch klar, daß während der an erster Stelle bezeichnete Begriff die *de facto*-Anerkennung der Regierung bedeutet, bringt der letztgenannte Begriff die Anerkennung der *de facto*-Regierung zum Ausdruck. Mit anderen Worten, während der letztgenannte Begriff auf die tatsächliche Herrschaft der Regierung hinweist, bedeutet der erstgenannte Begriff, daß die Anerkennung nicht in der Form eines hierauf gerichteten Rechtsaktes stattgefunden hat. Selbstverständlich darf auch einer in diesem Sinne stattgefundenen Anerkennung der Charakter eines Rechtsaktes nicht abgesprochen werden.

Durch die Anerkennung einer *de facto*-Regierung wird zugelassen, daß die betreffende Regierung im tatsächlichen Besitz der Macht ist. Damit ist gesagt, daß die anerkennende Regierung die Verfassungsmäßigkeit der anerkannten Regierung nicht geprüft und in betreff der Lage der früheren Regierung keine Stellung eingenommen hat. Es handelt sich um eine Übergangsperiode, die bis zur endgültigen Klärung der Lage der neuen Regierung dauern wird. Eben deshalb ist die Anerkennung als provisorisch und partiell zu betrachten, wodurch gesagt werden soll, daß die anerkannte Regierung infolge ihres provisorischen Charakters bloß zur Abfertigung der unaufschiebbaren internationalen Geschäfte befugt ist.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die *de facto*-Anerkennung, da die *de facto*-Regierung ihre Macht entweder auf

¹⁾ Vgl. Raestad, a. a. O., S. 302 ff.

dem ganzen Staatsgebiet oder bloß auf einem Teil desselben ausüben kann, auch im lokalen Sinne beschränkt werden kann¹⁾.

3. Die Anerkennung der Aufständischen als kriegführende Partei. Diese Art der Anerkennung hat zur Folge, daß der innerhalb eines Staates stattfindende sogenannte Bürgerkrieg durch den anerkennenden Staat als ein im völkerrechtlichen Sinn genommener Krieg betrachtet wird und auf denselben, im Verhältnis zu dem anerkennenden Staat, die völkerrechtlichen Vorschriften des Kriegsrechts anzuwenden sind. Dieser Anerkennungsakt kann entweder durch den Staat vollzogen werden, dessen Regierung durch die aufständischen Truppen angefochten wird, oder aber durch einen dritten Staat, der dem Bürgerkrieg fernsteht und auf den infolge der Anerkennung jene völkerrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind, die die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten regeln. Man geht nämlich von der Überlegung aus, daß der Aufstand im juristischen Sinne entweder als eine strafbare Handlung aufgefaßt wird, auf die die strafrechtlichen Bestimmungen des betreffenden Staates angewendet werden, oder aber als Krieg beurteilt wird, auf den die völkerrechtlichen Vorschriften des Kriegsrechts anzuwenden sind. Hat aber einmal die Anerkennung stattgefunden, so unterliegen die Handlungen der Aufständischen der Beurteilung des Völkerrechts.

Es scheint, als hätte die Anerkennung der Aufständischen als kriegführende Partei das Entstehen eines neuen Völkerrechtssubjekts zur Folge, ein vom Staat verschiedenes, spezielles Rechtssubjekt, das solche völkerrechtliche Befugnisse und Pflichten besitzt, die sonst nur einem Staat zukommen, dem als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft das *jus belli* gebührt.

Spiropoulos hat in einer klaren und entschiedenen Weise darauf hingewiesen²⁾, daß die Anerkennung der Aufständischen als kriegführende Partei eigentlich einen speziellen Fall der in lokaler Hinsicht beschränkten Anerkennung der *de facto*-Regierung darstellt. Namentlich abgesehen davon, daß die Anerkennung der Aufständischen als kriegführende Partei einer in lokaler Hinsicht beschränkten Anerkennung der *de facto*-Regierung gleichkommt, kommt noch als Plus dazu, daß ein Kriegszustand zwischen der *de facto*-Regierung und der seinerzeit anerkannten legitimen Regierung des Staates im völkerrechtlichen Sinne anerkannt wird³⁾.

Die aufständische Partei kann aber nicht als ein neues Völkerrechtssubjekt betrachtet werden. Der Staat, auf dessen Gebiet der Bürgerkrieg stattfindet, hört keinesfalls auf, Rechtssubjekt zu sein.

¹⁾ Vgl. Kunz, a. a. O., S. 164 ff. Heuss, Zeitschrift für Völkerrecht, Band XIX, S. 21 ff.

²⁾ Vgl. Spiropoulos: Die *de facto*-Regierung im Völkerrecht, S. 53—60.

³⁾ Vgl. Kunz, a. a. O., S. 208. Gemma, a. a. O., S. 408 ff. Erich, a. a. O., S. 437—438.

Die einzige Änderung, die festgestellt werden kann, besteht darin, daß im Staat sozusagen eine Spaltung sich ereignet. Zwei verschiedene, durch je eine Gegenregierung vertretene Mächte stehen einander gegenüber. Die Anerkennung als kriegführende Partei beschränkt sich darauf, einen notwendigerweise transitorischen tatsächlichen Zustand zu konstatieren und dessen völkerrechtliche Folgen festzustellen.

III.

In der neuesten Zeit wurden Versuche gemacht, im Wege der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung rechtspolitische Zwecke zu verwirklichen: man war nämlich bestrebt, auf diese Weise die Herrschaft des Legalitätsprinzips, die Geltendmachung der Normen des positiven Rechtes zu garantieren. Es ist selbstverständlich, daß auf diese Weise, unter dem Deckmantel des rechtspolitischen Zweckes, der gesteigerten Geltendmachung der Rechtsidee seitens einzelner Staaten konkrete politische Wünsche und Bestrebungen zur Äußerung gelangten.

Der Ausgangspunkt der geschilderten Bestrebungen ist auf den amerikanischen Kontinent zurückzuführen, wo sie zuerst in der Form der sogenannten Tobar-Doktrin zum Ausdruck kamen. Die zentralamerikanischen Staaten haben nämlich im Jahre 1907, auf die Initiative des Ministers des Äußern Ekuadors, Tobar, eine Konvention abgeschlossen, im Sinne derselben sie sich in ihren gegenseitigen Beziehungen dahin verpflichtet haben, eine Regierung, die auf dem Putsch- oder Revolutionswege zur Macht gelangte, solange nicht anzuerkennen, bis die freigewählten Vertreter des Volkes den Staat im Verfassungswege nicht reorganisiert haben. Dieser Grundsatz, der sich zur Zeit Wilsons auch in der diplomatischen Praxis der Vereinigten Staaten geltend machen konnte, gelangte jedoch nicht einmal im amerikanischen Völkerrecht zu einer allgemeinen und dauerhaften Herrschaft¹⁾.

Während die Tobar-Doktrin bezweckt hatte, das Legalitätsprinzip bei der Anerkennung der neuen Regierungen zur Geltung zu bringen und hiermit die gesetzlichen Konstitutionen der einzelnen Staaten in Schutz zu nehmen, war die Stimson-Doktrin und der hiermit im Einklang stehende Beschluß der Völkerbundversammlung vom 11. März 1932 darauf gerichtet, daß dieselben Bestrebungen auf dem Gebiet des zwischenstaatlichen Lebens und des Völkerrechts zur Geltung gelangen. Stimson, der damalige Staatssekretär der Vereinigten Staaten Amerikas, hat seine Doktrin in einer, im Anschluß mit den mandschurischen Ereignissen am 7. Januar 1932 an die chinesische und japanische Regierung gerichteten Note präzisiert und dort erklärt, daß die Vereinigten Staaten Amerikas nicht geneigt sein werden, eine Lage, einen Ver-

¹⁾ Vgl. Scelle, a. a. O., S. 120 ff. Sir John Fischer Williams, a. a. O., S. 246 ff.

trag oder eine Vereinbarung anzuerkennen, die durch solche Mittel entstanden sein werden, die im Sinne des Kellog-Pakts als rechtswidrig zu betrachten sind¹⁾.

Der oben erwähnte Beschluß der Völkerbundversammlung, der ebenfalls gelegentlich der mandschurischen Ereignisse erlassen wurde, hat dieses Prinzip in der folgenden Weise formuliert: „Les Membres de la S. D. N. sont tenus de ne reconnaitre aucune situation, aucun Traité et aucun accord qui pourraient être obtenus par des moyens contraires au Pacte de la S. D. N. ou au Pacte de Paris“²⁾.

Der Völkerbund hat versucht, diese Doktrin auch im Falle Abessiniens anzuwenden, der Rat hat aber, im Verlaufe seiner am 12. Mai 1938 stattgefundenen Sitzung, diesen Grundsatz aufgegeben, indem er den durch Lord Halifax auseinandergesetzten Standpunkt zur Kenntnis genommen hat. Hiernach sei die Anerkennung der Eroberung Abessiniens als eine solche Frage zu betrachten, in betreff derselben, auf Grund der Überlegung seiner Lage und der durch ihn übernommenen Verpflichtungen, ein jedes Mitglied des Völkerbunds frei entscheiden kann³⁾.

Würde es dem Völkerbund gelingen, die Stimson-Doktrin zur Geltung zu bringen, so wäre in der Zukunft die Anerkennung, anstatt der bisherigen einzelnen Akte der verschiedenen Staaten, ein kollektiver völkerrechtlicher Akt. Er würde eine Garantie der Rechtskontinuität im Völkerrecht bilden, weil er damit verbunden wäre, daß die neu entstandenen Lagen, Verträge und Vereinbarungen vom Gesichtspunkt des positiven Völkerrechts geprüft werden und verhindert werde, daß rechtswidrig entstandene Verträge, Vereinbarungen und Lagen rechtswirksam werden.

IV.

Wie wir oben gesehen haben, ergibt sich die Notwendigkeit der Anerkennung einer neuen Regierung nur dann, wenn dieselbe im Putsch- oder Revolutionswege, das ist vermittels der Verletzung der konstitutionellen Gesetze zur Herrschaft gelangte.

Was ist aber die Lage im Falle der Entstehung neuer Staaten und ähnlicher völkerrechtlicher Veränderungen (Untergang eines Staates, Änderungen des Staatsgebietes usw.) und gelegentlich der Staatsverträge? Bedarf es einer Anerkennung, wenn diese neuen Verhältnisse und Verträge dem Völkerrecht in jeder Beziehung entsprechen, das ist weder hinsichtlich ihrer Entstehungsart, noch hinsichtlich ihres Inhalts auf Völkerrechtsnormen verstoßen? Wenn

¹⁾ Vgl. Arnold D. McNair: The Stimson Doctrine of non-recognition. The British Year Book of International Law. 1933, S. 65—74. Sir John Fischer Williams, a. a. O., S. 266 ff.

²⁾ Résumé mensuel des Travaux de la S. D. N. Année 1932. Vol. XII, S. 151.

³⁾ The League Council and the question of Abyssinia. The Bulletin of International News. Vol. XV, 1938, S. 435—437.

z. B. zwei Staaten friedlich und frei vereinbaren, daß ein Teil des Staatsgebietes getauscht oder in einer sonstigen Weise übergeben werden soll, wenn ein Staat freiwillig anerkennt, daß auf einem Teil seines Gebietes ein neuer Staat entstanden ist oder aber wenn zwei Staaten eine Zollunion eingehen.

Solche Veränderungen werden zwar den Mächten notifiziert, man könnte aber nicht behaupten, daß die Mächte berechtigt wären, denselben die Anerkennung zu verweigern. Besser gesagt, eine etwaige Verweigerung seitens der Mächte müßte anders beurteilt werden, als die Verweigerung einer Anerkennung solcher Akte, die auf völkerrechtliche Normen verstoßen. Denn es steht außer Zweifel, daß die Verweigerung einer Anerkennung solcher Veränderungen, die im Einklang mit den Völkerrechtssätzen zustandegekommen sind, vom Gesichtspunkt des Völkerrechts als eine rechtswidrige Handlung betrachtet werden müßte und vom betreffenden Staat als eine verbotene Intervention in seine innere Angelegenheiten einfach zurückgewiesen werden könnte. Demgegenüber kann die Verweigerung der Anerkennung einer auf das Völkerrecht verstoßenden Veränderung keinesfalls als eine völkerrechtswidrige Handlung betrachtet werden. Wie es aus dem oben angeführten Text der Stimson-Doktrin und des hierauf bezughabenden Beschlusses der Völkerbundversammlung hervorgeht, ist die Anerkennung neuer völkerrechtlicher Verhältnisse und Verträge gleichlautend mit der Konstatierung, daß die in Frage stehenden Veränderungen mit den Völkerrechtssätzen übereinstimmen. Wenn es aber so ist, erscheint eine Anerkennung der Rechtmäßigkeit nicht einmal notwendig.

Was geschieht aber, wenn die Rechtmäßigkeit einer solchen Veränderung anerkannt wird, die, infolge ihrer Entstehungsart oder ihres Inhalts, ursprünglich auf das positive Völkerrecht verstoßen hat? Es steht außer Zweifel, daß es außer der Macht des anerkennenden Staates liegt, festzustellen, daß der rechtswidrige Akt bereits ursprünglich dem positiven Völkerrecht entsprochen hatte, das einzige, was er tun kann, ist die nachträgliche Legalisierung der ursprünglich rechtswidrigen Handlung.

Dieser Gedankengang dürfte uns zur richtigen Erkenntnis der juristischen Natur der Anerkennung führen.

Und auf diese Weise erkennen wir, daß die Anerkennung weit entfernt ist, eine richterliche Funktion darzustellen, die etwa in der Frage der Rechtmäßigkeit der in Frage stehenden Veränderung entscheiden würde¹⁾, weil doch der anerkennende Staat die Rechtmäßigkeit nicht vom Gesichtspunkt der geltenden Normen des po-

¹⁾ Hingegen scheint Scelle dieser Meinung zu sein, indem er sagt: „Ce refus de reconnaissance est lui-même, comme la reconnaissance, un acte de juridiction matérielle.“ A. a. O., S. 126. Vgl. Règles générales du droit de la paix. Académie de Droit International. Recueil des Cours. Tome 46, 1933, S. 331—697, insbesondere S. 387—388.

sitiven Völkerrechts beurteilt. Vielmehr handelt es sich um eine völkerrechtliche Rechtsetzung, die im Wege der Statuierung entsprechender neuer Völkerrechtssätze die Rechtmäßigkeit der in Frage stehenden Veränderung sichert.

Ein Staat, der es unternimmt, im Gegensatz zu den geltenden Völkerrechtsnormen eine neue völkerrechtliche Lage herbeizuführen, begeht eine illegitime Handlung. Sie könnte derselben Kritik unterzogen werden, wie z. B. innerhalb des Staates ein Staatsstreich oder eine Revolution. Sie unterbricht auf dem Gebiet des Völkerrechts die Rechtskontinuität. Die Anerkennung aber schreitet ein und, indem sie die als illegitim gegoltenen Veränderungen zu gültigen Rechtssätzen erhebt, sorgt für die Herstellung der Rechtskontinuität.

Selbstverständlich gilt auch für das Völkerrecht der Satz, daß es von den Kraftverhältnissen abhängt, ob die illegitim zustande gekommenen Normen zu Rechtssätzen erhoben werden oder nicht. Gelingt es einmal nicht, hinter die in Frage stehenden Normen das Übergewicht der völkerrechtlichen Macht zu stellen, so werden sie niemals für positives Völkerrecht gelten.

Zweifelsohne handelt es sich im Falle einer durch Staatsvertrag unternommenen Veränderung um die Schaffung neuer Rechtsnormen. Das gleiche gilt aber für das Entstehen neuer Staaten und neuer völkerrechtlicher Verhältnisse, die einer Anerkennung entgegenstehen. Denn es kann nicht geleugnet werden, daß auch die Festlegung der neuen Grenzen eines Staates in der Form völkerrechtlicher Normen stattfindet; infolgedessen ist auch das Entstehen eines neuen Staates notwendigerweise mit der Statuierung neuer Völkerrechtssätze verbunden. Hierbei darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Anerkennung weit entfernt ist, subjektive Rechte und Pflichten zu schaffen. Umgekehrt, die Anerkennung schafft neue Völkerrechtsnormen und führt auf diese Weise zur Entstehung eines neuen Völkerrechtssubjekts.

Hiermit haben wir auch in der Frage Stellung genommen, ob die Anerkennung als konstitutiver oder deklarativer Akt angesehen werden soll. Jedermann wird mit uns übereinstimmen, wenn wir die Rechtsetzung als einen konstitutiven Akt erklären. Und da, wie wir soeben gesehen haben, auch die Anerkennung als Rechtsetzung gelten muß, ist es klar, daß auch diese — abgesehen von der Anerkennung einer neuen Regierung, über deren juristische Natur wir später sprechen werden — einen konstitutiven Akt bildet.

Die Anerkennung, als eine Art der völkerrechtlichen Rechtsetzung, kann nicht ein einseitiger Akt sein, und zwar aus dem einfachen Grunde, weil völkerrechtliche Rechtssätze nur im Wege des gemeinsamen Übereinkommens der interessierten Staaten zustande kommen können. Die Anerkennung bedeutet die Annahme, seitens des anerkennenden Staates, der einseitig statuierten Norm, deren Erhebung zu einem Völkerrechtssatz. Es wäre daher weit verfehlt, wollte man die Anerkennung als eine einseitige Erklärung auf-

fassen, die noch einer Annahme bedarf. Im Gegenteil, die Initiative wird von jenem Staat ergriffen, dem die Anerkennung zugutekommt.

Im Rahmen dieser Konstruktion kann auch die Frage der stillschweigenden Anerkennung beantwortet werden. Es gilt als unbestritten, daß auch der Staat seinen Willen im Wege konkludenter Handlungen zum Ausdruck bringen und im Völkerrecht auf diesem Wege Gewohnheitsrecht schaffen kann.

Es ist eine in der völkerrechtlichen Literatur viel bestrittene Frage, ob die Anerkennung an eine Bedingung geknüpft werden kann. Es kommt nämlich ziemlich oft vor, daß im Anschluß an die Anerkennung, junktimartig, gewisse völkerrechtliche Pflichten dem anerkannten Staat auferlegt werden. Es handelt sich aber in diesen Fällen nicht um eine Bedingung, von deren Eintreten die Wirksamkeit der Anerkennung, bzw. deren Beginn oder Aufhören abhängig wäre, sondern eher um einen Modus, dessen Verwirklichung vom anerkannten Staat im Wege völkerrechtlicher Sanktionen zwangsweise erreicht werden kann.

Im übrigen wird die Richtigkeit dieser Auffassung auf einmal zweifellos, wenn wir auch bei Beurteilung dieser Frage davon ausgehen, daß die Anerkennung als eine Art von völkerrechtlicher Rechtsetzung aufgefaßt werden muß. Da nämlich die Rechtsnorm, anstatt ein konkretes Rechtsverhältnis zu konstruieren, einen Rechtssatz zum Ausdruck bringt, sind auch die sogenannten „Bedingungen“ als Bestandteil desselben zu betrachten.

Selbstverständlich darf mit dieser Frage der Fall nicht vermisch werden, in dem die Erteilung der Anerkennung selbst von einer Bedingung abhängig gemacht wird, deren Erfüllung nicht vom anzuerkennenden Staat abhängt. So kann es z. B. vorkommen, daß ein Staat seine Anerkennung davon abhängig macht, daß vorher ein dritter Staat seine Anerkennung erteile. In diesem Fall gelangt der Wille des rechtsetzenden Staates tatsächlich in Begleitung einer Bedingung zum Ausdruck¹⁾.

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob der Staat in der Frage der Anerkennung frei vorgehen kann.

Offenbar kann ein Staat formgerecht zur Statuierung völkerrechtlicher Rechtssätze nicht verpflichtet werden. Es steht aber auch fest, daß es ihm nicht immer gelingt, das Zustandekommen eines völkerrechtlichen Rechtssatzes zu verhindern. Sein einfacher Protest dürfte kaum genügen, um zu verhindern, daß eine einseitig statuierte Norm zum Rechtssatz des positiven Völkerrechts werde. Es hängt eben von dem oben angedeuteten Machtübergewicht ab, welches Los der Protest erfahren wird. Tritt einmal eine größere Kraft gegen die einseitig statuierte Norm auf als die Kraft, die sich

¹⁾ Das Deutsche Reich hat z. B. im Jahre 1920 Lettland unter der Bedingung anerkannt, daß die Anerkennung erst dann wirksam wird, wenn auch die verbündeten Mächte ihre Anerkennung erteilt haben. Vgl. Raestad, a. a. O., S. 276—277.

für die Erhebung derselben zum völkerrechtlichen Rechtssatz einsetzt, wird der Protest wohl wirksam sein. Ein dritter Staat hat die Wahl, die im Wege der Verletzung des positiven Völkerrechts kreierte Lage aufzuheben oder dieser sich anzupassen. Er hat z. B. nicht die Möglichkeit, mit dem tatsächlich untergegangenen Staat einen regelrechten diplomatischen Verkehr aufrechtzuhalten. Er wird sich bemüßigt sehen, seinen dortigen diplomatischen Vertreter abzurufen und wird nicht die Möglichkeit haben, behufs Verteidigung der Interessen seiner dortigen Staatsangehörigen sich an die Behörden des untergegangenen Staates zu wenden. Hat z. B. ein Staat einen Meereskanal, der früher im Sinne des positiven Völkerrechts internationalisiert war, tatsächlich seiner vollen und unbeschränkten Souveränität unterworfen, so wird es den übrigen Staaten kaum möglich sein, ohne die besondere Bewilligung dieses Staates den Meereskanal zu überfahren. Haben aber sich einmal die übrigen Staaten der neuen Lage angepaßt, so entsteht ihrerseits eine in konkludenten Handlungen zum Ausdruck gelangende stillschweigende Anerkennung.

Die im Wege der Verletzung der positiven Völkerrechtssätze einseitig statuierte neue Norm wird bloß dann aus der Welt geschaffen, wenn es gelingt, die frühere Regel zur Geltung zu bringen oder aber einen dritten Rechtssatz in wirksamer Weise zu setzen. Unterbleibt aber ein Einschreiten von seiten des völkerrechtlichen Machtübergewichts in diesem Sinne, so wird nicht verhindert werden können, daß die einseitige Norm zum wirksamen Völkerrecht werde.

Gerade deshalb konnte auch der Völkerbund nicht vermittels der Annahme der Stimson-Doktrin den Grundsatz der Rechtskontinuität garantieren, weil er auf dem passiven Boden des Protestes verblieb. Hiermit beschränkte er sich auf die Rolle des dethronisierten Königs, der von den ringsum eingetretenen Änderungen keine Kenntnis nehmen will, sich in die Fiktion der Untastbarkeit der Rechtsordnung verhüllt und sich der Illusion hingibt, daß die ihm nicht geziemende Änderung der Rechtsordnung, da er sie nicht anerkannt hatte, nicht einmal eingetreten ist.

U. E. wird die gefährliche Rigidität des Völkerrechts noch gefördert und die Schaffung der notwendigen Veränderungen noch erschwert, wenn man das Erfordernis der Rechtskontinuität in den Vordergrund stellt. Dieses Prinzip hat im Völkerrecht nur die Rolle eines politischen Mittels, dessen sich die *beati possidentes* bedienen und bleibt eine leere Theorie, sobald das völkerrechtliche Machtübergewicht nicht fähig oder nicht geneigt ist, den Schutz der angegriffenen Rechtsordnung zu ergreifen.

Man muß ein für allemal damit ins Reine kommen, daß gerade so wie im innerstaatlichen Leben die übertriebene Steifheit der konstitutionellen Gesetze Staatsstreiche und Revolutionen und damit die Unterbrechung der Rechtskontinuität herbeiführt, wird auch im zwischenstaatlichen Leben durch die Zurückweisung der rationalen

Revision der Völkerrechtsnormen eine illegale Rechtsetzung provoziert.

Die Ereignisse belehren uns, daß die Völkerbundversammlung im Wege der Deklaration der Stimson-Doktrin bzw. des Grundsatzes der Rechtskontinuität nicht imstande war, jene völkerrechtlichen Veränderungen zu verhindern, die im Gegensatz zu den Bestimmungen des positiven Völkerrechts sich vollzogen hatten. Vielmehr hat der Umstand, daß nach der feierlichen Deklaration des Nichtanernehmens nicht einmal Versuche unternommen wurden, um die tatsächliche Geltendmachung des nicht anerkannten Rechts zu verhindern, das Verhältnis der in der vorliegenden Frage sich gegenüberstehenden Kräfte noch in einem gesteigerten Maße in den Vordergrund gestellt und dazu beigetragen, daß die einseitig statuierten Normen zu Völkerrechtssätzen gestaltet werden.

Die Anerkennung bedeutet in der Regel eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende nachträgliche Rechtsetzung, die verspätet stattfindende Anerkennung jedoch, insbesondere wenn ihr eine feierliche Deklaration des Nichtanernehmens vorangegangen ist, ist keinesfalls geeignet, das Ansehen des rechtsetzenden Organs zu steigern. Das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 besitzt vom Gesichtspunkt Großbritanniens und Frankreichs die Bedeutung, daß es ihnen gelungen ist, sich in die Tschechoslowakien betreffende Rechtsetzung rechtzeitig einzuschalten und nicht gezwungen waren, die einseitig geschaffene Lage nachträglich — und eventuell nach einem stattgefundenen feierlichen Protest — anzuerkennen. Sie konnten damals einerseits den Krieg, andererseits die diplomatische Niederlage verhüten, zwischen denen sie sonst die Wahl gehabt hätten.

Es gibt auch Ausnahmen von der Regel, wonach die Anerkennung eine nachträglich stattfindende und den tatsächlichen Verhältnissen sich anfügende Rechtsetzung ist. Es kommt nämlich auch vor, daß die Anerkennung — nach dem Beispiel der normalen Gesetzgebungsmethode — als vorherige Rechtsetzung Platz greift und die tatsächlichen Verhältnisse als Vollstreckung des statuierten Rechts nachträglich gestaltet werden. Eine ähnliche Methode wurde im Jahre 1878 am Berliner Kongreß angewendet, als die Unabhängigkeit Serbiens und Rumäniens unter gewissen „Bedingungen“ anerkannt und Bulgarien nebst Aufrechthaltung der Suzeränität des Sultans zum Fürstentum erklärt wurde.

Wieder eine andere Art der Anerkennung, aber auch keine nachträgliche Anerkennung, hat stattgefunden, als die Vereinigten Staaten Amerikas am 13. November 1903 die Republik Panama und Japan am 15. September 1932 Mandschukuo anerkannt hatten. In diesen beiden Fällen sind die neuen Staaten nebst Mitwirkung der anerkennenden Staaten entstanden. Die illegitime Rechtsetzung hat der anerkennende Staat begonnen. Die seitens der übrigen Staaten erfolgte Anerkennung der im Wege der Verletzung des positiven

Völkerrechts eingetretenen Änderung war berufen, derselben unter der Form neuer entsprechender Rechtssätze des Völkerrechts einen legalen Charakter zu verleihen.

Die Anerkennung der neuen Regierung eines bereits früher bestandenen Staates hat eine ganz verschiedene Natur. Wie wir bereits gesehen haben, ergibt sich die Notwendigkeit einer solchen Anerkennung bloß dann, wenn die neue Regierung im Wege eines Staatsstreiches oder einer Revolution, also durch Verletzung der Verfassungsgesetze, in den Besitz der Macht gelangte. In diesem Falle ist die Anerkennung kein völkerrechtlicher Rechtsetzungsakt, weil die Frage, durch welche Regierung und nach welcher Verfassung die Staatsgewalt ausgeübt wird, keinesfalls eine völkerrechtliche Frage ist. Die Machtergreifung der neuen Regierung kann zwar mit den innerstaatlichen Gesetzen im Widerspruch stehen, verstößt aber nicht gegen das Völkerrecht. Infolgedessen ist es auch nicht notwendig, daß behufs Legalisierung der Lage neue Völkerrechtssätze geschaffen werden.

Die Anerkennung der neuen Revolutionsregierung des bereits früher bestandenen Staates seitens dritter Staaten bildet zwar einen völkerrechtlichen Akt, aber keine völkerrechtliche Rechtsetzung. Sie besitzt den Charakter einer Legitimierung. Es wird festgestellt, daß die neue Regierung tatsächlich im Besitz der Macht ist und infolgedessen berechtigt ist, den Staat im zwischenstaatlichen Verkehr zu vertreten. Diese Art Legitimierung bezieht sich nicht auf eine Rechtsfrage, sondern bloß auf eine Tatbestandfrage, sie ist nicht berufen, festzustellen, daß die Regierung eine verfassungsmäßige ist, sie beschränkt sich darauf, daß sie feststellt, daß die Regierung tatsächlich im Besitz der Macht ist. Dies um so eher, weil es doch bekannt ist, daß im Sinne des Völkerrechts ein fremder Staat nie berufen sein kann, in Verfassungsfragen zu entscheiden, dies müßte als eine verbotene Einmischung in die internen Angelegenheiten des Staates betrachtet werden. Hingegen ist ein fremder Staat bemüht, Stellung zu nehmen in der Frage, mit welcher Regierung, in welchem Maßstab und bezüglich welches Gebietes er völkerrechtliche Beziehungen unterhalten will.

Offenbar kann diese Frage ohne eine Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse nicht entschieden werden. Und da die durch die fremden Staaten stattfindende Anerkennung der neuen Regierung auch vom innerpolitischen Gesichtspunkt eine große Tragweite hat, indem die Anerkennung wesentlich beiträgt, die Position der Revolutionsregierung zu stärken, die Verweigerung der Anerkennung aber die entgegengesetzte Wirkung herbeiführt, ist es selbstverständlich, daß die oben erwähnte Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse nicht immer in einer objektiven Weise stattfindet, sondern auch durch politische Gesichtspunkte beeinflusst ist. Wenn also, wie wir oben auseinandergesetzt haben, die Anerkennung der neuen Regierung, vom völkerrechtlichen Gesichtspunkt

beurteilt, eine Art von Legitimierung darstellt, ist sie außerdem auch als ein wichtiger politischer Akt zu betrachten, der weitgehende inner- und außenpolitische Folgen nach sich zieht.

Die Anerkennung der Aufständischen als kriegführende Partei ist, wie wir gesehen haben, im Grunde genommen eine Anerkennung einer de facto-Regierung, deren Wirkungskreis in lokaler Hinsicht beschränkt ist. Infolgedessen besitzt auch diese Art von Anerkennung denselben juristischen Charakter: eine Legitimierung auf Grund der tatsächlichen Verhältnisse. Hierzu fügt sich noch die Kenntnisaufnahme des zwischen den beiden Gegenregierungen stattfindenden Krieges, samt sämtlichen völkerrechtlichen Folgen, durch die ein Krieg begleitet wird.

Vom Gesichtspunkt der juristischen Natur hat daher die völkerrechtliche Anerkennung zwei voneinander grundverschiedene Arten. Scelle hat vollständig recht, wenn er behauptet, daß die Anerkennung im Völkerrecht immer eine Anerkennung von Kompetenz bedeutet. Es darf aber nicht vergessen werden, daß im Falle der Anerkennung völkerrechtlicher Zustände und völkerrechtlicher Verträge von einer durch das Völkerrecht garantierten Kompetenz der Staaten, im Falle der Anerkennung einer neuen Regierung aber von einer Kompetenz des Staatsorgans die Rede ist, deren Regelung die Aufgabe der konstitutionellen Gesetze des betreffenden Staates ist. Dieser wesentliche Unterschied hat zur Folge, daß auch die juristische Natur der beiden Anerkennungsarten grundverschieden ist.