

# Der Streit um die deutsch-österreichische Zollunion

Ein Beitrag zum Problem des politischen Völkerrechts

Dr. Carl Bilfinger, Professor an der Universität Halle

I. Die Gründe des avis consultatif des Ständigen Gerichtshofs vom 5. September 1931<sup>1)</sup> stellen an ihrer Spitze fest, Österreich sei ein empfindlicher Punkt der europäischen Ordnung. Der politische Konflikt, welcher sich über den Plan einer deutsch-österreichischen Zollunion nach dem Wiener Protokoll vom 19. März 1931 erhoben hatte, war ein Streit um die Unabhängigkeit Österreichs, um eine existentielle Frage. Der Völkerbundsrat hat als eine internationale politische Instanz die Lösung des politischen Konflikts darin erblickt, die Streitfrage, als völkerrechtliche Frage der gerichtlichen Instanz dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten. Der Status Österreichs ist durch eine völkerrechtliche Obligation in einer bestimmten Richtung beschränkt. Österreich, so besagt diese Verpflichtung, soll sich seiner Unabhängigkeit ohne die Zustimmung des Völkerbunds nicht entäußern. In Konsequenz dieser Verpflichtung ist bestimmt, daß Österreich — als die insoweit stets beteiligte Partei — sich jeder Handlung enthalten solle, welche nach ihrer Art unmittelbar oder mittelbar die Unabhängigkeit Österreichs kompromittieren könnte. Es muß also, damit insoweit eine Zuwiderhandlung angenommen werden kann, erstens die Unabhängigkeit in demselben Sinne des Worts, wie er im Zusammenhang

<sup>1)</sup> Material: Cour Permanente de Justice Internationale, Régime Douanier entre l'Allemagne et l'Autriche (Protocole du 19 mars 1931): Série A/B, No. 41, Avis Consultatif, und Série C, No. 53, Plaidoiries, Exposés Oraux et Documents; daraus die Sonderabdrucke: Viktor Bruns: Exposé Écrit du Gouvernement Allemand, Observations, Plaidoirie, Réplique; Leyde, Sijthoff 1931, und Erich Kaufmann: Exposé Écrit du Gouvernement Autrichien, Observations, Plaidoirie, Réplique; Leyde, Sijthoff 1931.

Literatur u. a.: Franz Vali, Die deutsch-österreichische Zollunion vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, Wien 1932. — Borchard, *Americ. Journ. of Int. Law*, vol. 25, p. 711 ff. — Bok, *University of Pennsylvania Law Rev.*, vol. 80, p. 362 ff. — J. L'Homme, *Revue Gén. de Droit Int. Public*, 1931, p. 466 ff. — J. de Louter, *Deutsche Juristenzeitung*, 1931, Sp. 1418 ff. — Pugh, *Univ. of Cincinnati Law Rev.*, vol. 5, p. 442 ff. — Brierly, diese Zeitschrift, Bd. III, T. I, S. 68 ff. — Bilfinger, *Deutsche Juristenzeitung* 1931, Sp. 1206 ff. und Bilfinger, *Betrachtungen über polit. Recht*, diese Zeitschrift, Bd. I, T. I, S. 57 ff.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 3, T. 2: Abb.

der »Entäußerung« verstanden wird, kompromittiert sein, zweitens, es muß hierbei der Vorsatz gegeben sein, von der Einholung der Zustimmung des Völkerbundsrats zu dieser Handlung abzusehen.

Als eine Handlung solcher Art war das Wiener Protokoll in den Angriffen qualifiziert worden, welche davon sprachen, das Protokoll kollidiere mit den »Stipulationen gewisser internationaler Verträge«. Am 18. Mai 1931 erklärte der Vertreter der britischen Regierung, ohne Widerspruch zu finden, im Völkerbundsrat, es bedürfe, um zu beurteilen, ob der Plan des Zollregimes mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar sei, der Prüfung rein juristischer Probleme (des problèmes d'ordre purement juridique). Damit war eine klare Linie vorgezeichnet. Durch völkerrechtliche Verträge waren bestimmte rechtlich obligierende Regeln einer politischen Ordnung vereinbart; der Geltungsanspruch dieser völkerrechtlichen Normen wurde gleichsam aufgerufen zur Entwirrung des politischen Streites über die Frage der etwaigen Gefährdung dieser Ordnung und damit auch über den Sinn des Ordnungssystems; das Gericht sollte hierüber entscheiden nach Recht.

Die rechtliche Kernfrage, die Auslegung der Begriffe der Unabhängigkeit und der Entäußerung dieser Unabhängigkeit im Sinne der Verträge, liegt im Rahmen der zentralen Fragestellung politischen Völkerrechts. Es handelte sich darum, in welchem Sinne und Grade von »Unabhängigkeit« diese Unabhängigkeit rechtlich beschränkbar sei. Die französische These in den Verhandlungen vor der Cour, Unabhängigkeit im Rahmen der Verträge sei nicht nur eine notion juridique, sondern zugleich auch eine notion politique et économique, beleuchtet drastisch das Problem. Gerade diese These war es, deren Widerlegung zu einem wertvollen Beitrag zur Lehre vom Sinn und von den Grenzen des rechtlichen Begriffs der Unabhängigkeit eines Staates geführt hat.

Die Frage der Stellung Österreichs innerhalb der von den Friedensverträgen prätendierten Ordnung, der »empfindliche Punkt«, steht im Rahmen der umfassenderen Frage nach der Stabilität dieser Ordnung überhaupt. Jedes rechtliche Ordnungssystem, welches die Regelung spezifisch existenzieller Punkte unternimmt, hat hinsichtlich seiner Geltung mit der Möglichkeit existentieller Wandlungen zu rechnen. Solche Wandlungen können neue Stipulationen nötig machen, die alsdann von allen durch die bisherige Ordnung rechtlich Verpflichteten vorgenommen werden müssen. Wenn in solchem Falle einzelne der bisher verpflichteten Staaten die neue Stipulation einseitig, unter sich vornehmen wollten, so würde die neue Regelung, soweit sie vom Inhalt der bisher vereinbarten Verträge abweicht, eine Verletzung völkerrechtlicher Pflicht bedeuten. Der Prozeß um die Zollunion hat die Kläger, welche Deutschland und Österreich eines solchen Verstoßes beschuldigen, dem gleichen Vorwurf ausgesetzt. Es hat sich gezeigt,

daß die Kläger sich auch wegen der Verletzung eines Vertrages beschwert haben, der seinerseits als eine Kompromittierung der Unabhängigkeit Österreichs aufgefaßt werden müßte, wenn der Begriff der Unabhängigkeit den von den Klägern behaupteten Sinn hätte. Dieser Vertrag ist das Genfer Protokoll vom 4. Oktober 1922.

II. Die an die Cour gerichtete Frage lautet:

»Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931, dont le texte est annexé à la présente requête, serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de St. Germain et avec le Protocole nr. I, signé à Genève le 4 octobre 1922?«

Die Frage konnte, wie sich zeigen wird, nur einheitlich für die beiden Punkte beantwortet werden, welche sie enthält.

Die Antwort hat, im Tenor des avis consultatif den ersten Punkt übergangen, in den Gründen aber diesen Punkt bejaht; der zweite Punkt wurde verneint. Von 15 Stimmen haben 8 dieses Votum abgegeben; von diesen 8 Stimmen haben 6 den Vorbehalt gemacht, daß sie für Verneinung beider Punkte seien; dieser Zusatz erweckt den Zweifel, ob unter solchen Umständen überhaupt ein gültiges Gutachten zustande gekommen ist. Der Richter Anzilotti hat für den Tenor des Mehrheitsvotums gestimmt, zugleich aber in seiner Opinion individuelle gegen diesen Tenor, wie gegen die Gründe gewichtige Bedenken erhoben. Jenen 8, unter sich gespaltenen Stimmen der »Mehrheit« steht gegenüber eine geschlossene Minderheit von 7 Stimmen, welche die Frage des Rats in vollem Umfang bejaht haben.

III. Die Verträge.

1. Art. 88 Vertr. v. St. Germain stellt im ersten Satz fest, daß die Unabhängigkeit Österreichs unentäußerbar (inaliénable) ist, außer mit Zustimmung des Völkerbundsrats. Der nächste Satz beginnt:

En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement par quelque voie que ce soit . . .

Dieser zweite Satz ist nicht mehr als eine Konsequenz durchaus im Rahmen des ersten Satzes. Sinn und Schranke der Auslegung des Satz 2 sind bestimmt durch Sinn und Schranke der These des Satz 1. Würde man den zweiten Satz als Ausdehnung des Prinzips der inalienablen Unabhängigkeit auslegen, so würde dieses Prinzip selbst den grenzenlosen Inhalt der politisch und existentiell verstandenen Unabhängigkeit bekommen, eine unmögliche Garantie, ein unmögliches Verbot. Eine solche Beschränkung der Unabhängigkeit wäre logisch undenkbar, weil alsdann durch die Beschränkung der Gegenstand der Beschränkung selber, nämlich die Unabhängigkeit, beseitigt würde. Der

Zweck der Auslegung völkerrechtlicher Verträge kann aber nicht sein, deren Sinn ad absurdum zu führen, ihn als Unsinn zu erweisen. Daher muß die Auslegung des Satz 2 sich streng im Rahmen des Prinzips des ersten Satzes halten (anderer Meinung Anzilotti, A/B, S. 61). Es kommt hinzu die Erwägung, daß, im Rahmen des Zusammenhanges von Art. 88 mit Art. 80 Vers. Vertr., welcher letzterer den Zusatz »en conséquence« usw. nicht enthält, Deutschland durch die ausdehnende Klausel nicht gebunden wäre<sup>2)</sup>; gerade Deutschland aber sollte, nach dem klaren Sinn beider Verträge, Österreich gegenüber nicht freieren Spielraum genießen als die Signatäre von St. Germain.

Noch ein letzter Punkt. Der Ausdruck »compromettre« paßt nicht zu dem an dieser Stelle wiederholten Vorbehalt »sauf le consentement dudit Conseil«. Das Wort »kompromittieren« hat einen ausgesprochen tadelnden, polemischen Charakter und würde gleichsam eine ablehnende Haltung des Rats vorwegnehmen; »sauf le consentement« dagegen ist eine formale Schranke. Dieser Widerspruch ist zu überwinden nur durch vorsichtige Auslegung, unter Beschränkung auf eine formale juristische Bedeutung des Wortes »indépendance«.

Vielleicht erklärt sich die immerhin nicht völlig klare Fassung daraus: es sollte an Österreich, da es in Sachen seiner Unabhängigkeit stets selbst beteiligt ist (im Gegensatz zur Stellung der übrigen Contraahenten von St. Germain), der allgemeine Appell des ersten Satzes ausdrücklich wiederholt werden. Unberührt bleibt, daß gegebenenfalls auch einer jener Gegenkontraahenten sich in Widerspruch mit Art. 88 Satz 2 setzen und so seine völkerrechtliche Pflicht verletzen kann.

2. Im Genfer Protokoll I vom 4. Oktober 1922, betreffend den Wiederaufbau Österreichs (durch Gewährung eines Darlehens), ursprünglich unterzeichnet einerseits von Frankreich, Großbritannien, Italien und der Tschechoslowakei, auf der anderen Seite von Österreich, finden sich einseitige und gegenseitige Zusagen, betreffend den Fortbestand der Unabhängigkeit Österreichs, teils in Anlehnung an die Terminologie des Art. 10 des Völkerbündpakts, teils unter Entlehnung von Formeln des Art. 88, welcher nur in der Erklärung Österreichs genannt ist. Besonders wichtig ist Halbsatz 2 des ersten Absatzes der Erklärung Österreichs, dahin lautend:

»il (die Regierung Österreichs) s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance.«  
Hier ist neu, daß, in unmittelbarem Anschluß an die ausdrückliche Bezugnahme auf die »termes de l'article 88« der Begriff des »engagement

<sup>2)</sup> § 434 Vers.-Vertrag steht dieser Auffassung nicht entgegen, da die Anerkennung der zwischen Dritten geschlossenen Verträge nicht gleichgesetzt werden kann mit der Teilnahme an diesen Verträgen.

économique ou financier« eingeführt wird. In den Verhandlungen vor der Cour wurde daran erinnert, daß der Ausdruck »indépendance politique et économique« in einer Note des Obersten Rates vom 16. Dezember 1919 vorkomme, nachdem ein Versuch Tardieu's (vom 15. Mai 1919), diesen Ausdruck dem Vertrag von Versailles einzufügen (Erich Kaufmann, Série C, S. 261—262) gescheitert war. Vor der Cour erklärte der Prozeßvertreter Frankreichs, Boncour, jenen Zusatz des Genfer Protokolls für eine »neue« Präzisierung und Interpretation des Art. 88, durch welche die vertragschließenden Parteien die früheren Verpflichtungen den neuen Umständen angepaßt hätten (adaptaient, Série C, S. 360); der Redner übersah hierüber immerhin die Frage nicht, ob nun das Genfer Protokoll neue Engagements oder neue Präzisierungen enthalte (S. 359). Die Gründe des Mehrheitsvotums gehen einen Schritt weiter. Sie sprechen dem Genfer Protokoll »une valeur propre« zu (A/B, S. 49). Nun, die ursprünglichen Signatare des Genfer Protokolls, zugleich sämtlich Signatare von St. Germain, durften weder eine authentische Interpretation des Art. 88 versuchen, noch eine neue Stipulation festsetzen, welche gegenüber Art. 88 eine besondere, weiter gehende Bedeutung für sich in Anspruch hätte nehmen können. Wichtig ist die in jener Ausführung des Mehrheitsvotums liegende Bestätigung, daß die Mehrheit offenbar von einem ausdehnenden Sinn des Genfer Protokolls ausgeht (ebenso das italienische Memorandum »d'étendre d'autre part la portée desdites stipulations« C, S. 155, anderer Meinung Anzilotti (A/B, S. 64). Wenn nun Deutschland und Österreich, konform mit den Gründen des Votums der Minderheit, darauf bestanden, das Genfer Protokoll halte sich im Rahmen des Art. 88, so kam ihnen bei dieser Argumentation die taktische Verlegenheit der Gegenseite (s. o. S. 164 f.) für ihre eigene Sache zustatten. Denn, bedeutete schon das Genfer Protokoll in der Tat keine Erweiterung des Art. 88, so bestand hier ein schlagendes Argument für die Notwendigkeit streng rechtlicher Auslegung des Begriffs der Unabhängigkeit, damit aber auch für eine Bejahung der Frage des Rats.

3. Das Wiener Protokoll vom 19. März 1931 ist kein völkerrechtlicher Vertrag, vielmehr lediglich ein Abkommen der beiden Regierungen ohne rechtlich bindende Kraft. Es sind Richtlinien vereinbart zu Verhandlungen über einen Vertrag »zur Angleichung der zoll- und handelspolitischen Verhältnisse« der beiden Länder. Der Ausdruck Zollunion, welcher im Wiener Protokoll nicht vorkommt, wäre, als rechtlicher Terminus verstanden, vielleicht nicht ganz korrekt; »Union« bedeutet völkerrechtlich namentlich den Fall der Verwaltungsgemeinschaft; dieser Fall liegt aber nicht vor. Die zwölf Punkte des Entwurfes entsprechen der Überschrift »Angleichung«: nicht Gemeinschaft, sondern Unabhängigkeit der Verwaltung auf beiden Seiten, parallele Gesetze und Tarife für den gegenseitigen Verkehr, Offenhaltung von

Verträgen mit Dritten bei Wahrung der gemeinsamen Interessen, in geeigneten Fällen parallele Verträge mit Dritten, überall Parität und Reziprozität, paritätischer Schiedsausschuß, Offenhaltung der Vereinbarung eines gleichartigen Regimes mit dritten Staaten.

Die Minderheit des Gerichtshofs hat sich der deutschen und österreichischen These, daß ein System solcher Art weder dem Art. 88 noch dem Genfer Protokoll widerspreche, angeschlossen.

IV. Zuständigkeit. Die Problematik politischen Völkerrechts besteht materiell wie formell, hinsichtlich der materiellen Rechtsnormen und hinsichtlich des Verfahrens. Was das Verfahren betrifft, so ist insoweit bedeutsam die Tatsache, daß die Staaten bisher grundsätzlich ein allgemeines Obligatorium nicht anerkennen (vgl. etwa Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbunds II. Aufl. 1924 S. 524 zu Art. 13). Dies erklärt sich aus dem Widerstand des politisch-existentialen Momentes gegenüber rechtlicher Bindung der Staaten. In derselben Richtung tendieren die bekannten Vorbehalte, etwa, daß politische Streitigkeiten nicht, insbesondere, judiciabel oder auch nicht arbitrabel sein sollen. Auf dieselbe Erscheinung weist hin die Befristung vereinbarter Verfahrensordnungen und schließlich auch die rechtliche Möglichkeit, aus dem Völkerbund auszutreten.

Es ist wohl, im letzten Grunde, diese Anschauung, die Vorstellung von der Prävalenz der Lebensinteressen des egoistisch eingestellten einzelnen Staates, woraus die Bedenken des italienischen Vertreters Scialoja und die interessanten, juristisch präzisierten Einwendungen des italienischen Richters Anzilotti (Série A/B, S. 69) in der Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs verständlich werden.

Der Völkerbundsrat hatte am 19. Mai 1931 »einmütig« beschlossen, den Streit als Rechtsstreit der Cour zu unterbreiten (vgl. Série C, S. 11, 34, 35). Briand hat, in diesem Zusammenhang, vor dem Rate erklärt:

»Nous sommes tournés vers l'institution qui donne au Conseil, dans les cas difficiles, les avis juridiques, dont il a besoin pour se guider: la Cour permanente de Justice internationale, ayant en mains les textes, nous dira le droit. Rien de plus simple.«

Rien de plus simple. Die Parteien haben sich, entsprechend dem Sinn und Geist der Art. 13 und 12 des Völkerbundspaktes, in diesem konkreten Falle konform mit dem Beschlusse des Rates, dem gerichtlichen Verfahren unterworfen. Der Rat war nicht befaßt mit der Frage des consentement i. S. des Art. 88; vielmehr ergibt sich die Kompetenz des Rats ebenso wie die Kompetenz der Cour aus den erwähnten Bestimmungen des Völkerbundspaktes und aus (hinsichtlich der Cour) dem Einverständnis der Parteien. Anzilotti hat angedeutet, die Kompetenz des Rats zur Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung nach Art. 88 begreife

in sich gleichermaßen die Kompetenz, festzustellen, ob die vom Rat zu autorisierende Handlung in Wahrheit derart sei, die Unabhängigkeit Österreichs in Gefahr zu setzen; es sei zu bezweifeln, daß der Rat gebunden wäre, sich insoweit an die Entscheidung eines anderen Organes zu halten. Es ist aber wesentlich, daß Deutschland und Österreich, nach ihrem klaren Rechtsstandpunkt, gar nicht daran dachten, den Völkerbund um seine Zustimmung nach Art. 88 zu ersuchen. In concreto handelte es sich eben nur um einen Konflikt darüber, ob die Verträge verletzt seien. Es ist nicht abzusehen, wieso politische Rechtsstreitigkeiten über die Auslegung des Art. 88 (vgl. Art. 13 Abs. 2 des Völkerbunds Paktes) dem völkerbundsmäßigen Verfahren vor dem Rat und vor der Cour (Art. 13, 12 des Paktes) entzogen sein sollen; eine derartige Ausnahme von den allgemeinen Regeln hätte, jedenfalls, ausdrücklich entweder im Pakte, welcher mit dem Vertrag von St. Germain verbunden ist, oder in Art. 88 stipuliert werden müssen.

Wollte man dennoch, im Widerspruch auch mit Art. 36 des Statuts der Cour annehmen, den Parteien sei bei einem Streit über die Frage der »kompromittierenden« Handlung i. S. des Art. 88 S. 2 die Anrufung der Cour verschlossen, so hätte also der Rat als politische Instanz zu entscheiden, doch offenbar ebenfalls nach Recht, da die Subsumtion eines Aktes unter die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages in Rede steht. Wenn man nun hier, entsprechend dem Charakter des Rats als einer politischen Instanz, von einer politischen Entscheidung sprechen will: Soll alsdann der Rat nicht die Freiheit haben, diese politische Entscheidung dadurch zu treffen, daß er die Frage, weil sie politisches Recht betrifft, als Rechtsfrage der Cour überläßt? Diese Möglichkeit entspricht durchaus dem spezifischen Sinn politischer Völkerrechtsjudikatur. Der politische Rechtsstreit wird zunächst politisch erledigt durch die Überlassung des Streits als Rechtsstreit an das internationale Gericht. Die Parteien wissen sehr wohl, daß schon in der gemeinsamen Anrufung des Gerichts ein gewisses Desinteressement an dem politisch betrachteten Konflikte liegt.

#### V. Existentieller Status und rechtlicher Status.

Die Existenz als das Dasein und Leben eines Staates ist kein auch nur relativ exakter Rechtsbegriff. Sie kann in Gegensatz treten zu den völkerrechtlichen Bindungen des Staates. Das Völkerrecht kennt gewisse grundsätzliche Grade und Konsequenzen der vorausgesetzten Existenz, wie die Unabhängigkeit und die Abhängigkeit von Staaten im überlieferten Sinn bestimmter Merkmale. Das Recht kann ferner einzelne typisch existentielle Gesichtspunkte, wie etwa die territorialen Grenzen eines Staates, statuieren und es kann insoweit positive Regelungen treffen, auf die Gefahr hin, daß durch existentielle Widerstände oder durch Wandlungen der existentiellen Lage eines Staates die Gel-

tung solcher politischer Rechtsnormen gefährdet oder auch beseitigt wird. Wo sich im geschriebenen Völkerrecht ausdrückliche Vorbehalte zugunsten des existentiellen Momentes finden, etwa der Vorbehalt der politischen Streitigkeit, der Lebensfrage, tritt deutlich die Antithese von Recht und Existenz, der Widerstand der Existenz gegen das Recht hervor. Sind aber Recht und Existenz verschiedene Ebenen, so kann es auch nicht möglich sein, den existentiellen und den rechtlichen Status begrifflich zu vermengen.

Das Gutachten der Mehrheit der Cour sagt (A/B, S. 42) von der Existenz Österreichs: »Son existence, telle quelle résulte des traités de paix conclus à la fin de la guerre, est un élément essentiel du règlement politique actuel, ayant déterminé en Europe...« Nicht von der Existenz Österreichs und nicht von der politischen Ordnung Europas schlechthin ist hier die Rede, sondern von der Existenz und von der Ordnung, welche sich aus den Friedensverträgen ergibt, d. h. es sind nur diejenigen existentiellen Punkte gemeint, über welche in den Friedensverträgen Bestimmungen getroffen sind.

Eine Regelung solcher Art enthält auch Art. 88 des Vertrags von St. Germain. In diesem konkreten Zusammenhang hat Anzilotti bemerkt: »man könne sich fragen, ob es nicht ein gewisser Widerspruch sei, einem Staat zu befehlen (imposer) zu leben und ihn gleichzeitig in eine Lage zu versetzen, welche sein Leben äußerst schwierig macht« (A/B, S. 72).

Es ist unmöglich, einem Staat, wenn auch in den Formen des Völkerrechts, zu diktieren, daß er leben müsse. Ferner, die rechtliche Sicherung der Unabhängigkeit eines Staates kann nicht so ausgelegt werden, daß, unter Beharrung auf jenem verbrieften Status der »Unabhängigkeit«, die normale Lebensfähigkeit des betreffenden Staates unterbunden würde. Dieses Dilemma spiegelt sich wieder in dem Falle des Streits um die Zollunion. Im Grunde dieselbe Problematik besteht hinsichtlich der »europäischen Ordnung der Friedensverträge« überhaupt. Der Versuch des Briand-Memorandums von 1930, der Versuch der Zollunion von 1931, sie sind Symptome der Lage Europas, wie sie durch das System der Friedensverträge geschaffen wurde. Sind Verträge unanwendbar geworden (vgl. Art. 19 des Völkerbundstatuts) oder haben sie sich als unanwendbar herausgestellt oder entsprechen sie nicht mehr den (scilicet: existentiellen) Verhältnissen (vgl. Art. 435 Vers. Vertrag), so liegt es im Sinne der völkerrechtlichen Ordnung, die Verträge zu revidieren oder durch neue Verträge zu ersetzen und so das Recht den normalen, vernünftig und solidarisch verstandenen Lebensbedürfnissen der Nationen anzupassen. Inzwischen aber gebietet gerade die Achtung vor dem Recht, nach einer Milderung der Mißstände zu streben durch eine Auslegung der Verträge, welche jenem Lebensbedürfnis der Staaten entgegenkommt.

Man mag, von diesem Standpunkt aus, das Genfer Protokoll betrachten. Man mag selbst darüber hinwegsehen, daß dieses Protokoll geeignet war, den Anschein eines Kompromisses rivalisierender Gruppen zu erwecken, welche um ihr politisches Prestige, um hegemonische Aspirationen ringen. In der Tat wurde das Genfer Protokoll nicht als ein machtpolitisches Instrument und nicht als eine Bedrohung der Unabhängigkeit Österreichs erachtet, vielmehr als eine Aktion finanzieller, wirtschaftlicher Hilfe für Österreich. Unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Ziele, im Interesse in erster Linie Österreichs, war auch die Zollunion gedacht.

#### VI. Die Unabhängigkeit.

Der Zusammenhang zwischen Existenz und Unabhängigkeit des Staates ist dadurch gegeben, daß der nach außen unabhängige Staat die normale Individualisierung staatlicher Existenz bedeutet. Genau betrachtet kann die Unterscheidung nach der faktischen Unabhängigkeit nur eine graduelle und relative sein. Das Recht vermag die Stufen faktischer zwischenstaatlicher Unabhängigkeit und ebenso Abhängigkeit nicht erschöpfend zu typisieren, es ist nicht möglich, die Grenzen von Dependenz, Interdependenz und Independenz als faktische genau zu bestimmen. Die Terminologie des Rechts sucht vielmehr das Schema solcher Kategorien nach wenigen typischen Merkmalen zu bestimmen, und zwar nach Merkmalen, welche äußerlich konkret wahrnehmbar sind, nach Formen.

Die Parteien und das Gericht haben sich im Prozeß um die Zollunion bemüht, den völkerrechtlichen, überlieferten Begriff der Unabhängigkeit eines Staats, also den formalen juristischen Begriff, in Anwendung auf den konkreten Fall gleichsam zu erproben. Es ist bemerkenswert, daß gerade hinsichtlich derjenigen formalen Kriterien, welche für den Streitfall erheblich waren, eine weitgehende Übereinstimmung sich herausgestellt hat; hiervon wird unten die Rede sein. Der Gegensatz der Meinungen trat an einem anderen Punkte hervor: Von Anfang an, durch alle Phasen des Prozesses hindurch waren die Gegner Deutschlands und Österreichs bestrebt, neben jenem formalen Begriff noch den Begriff faktischer Unabhängigkeit geltend zu machen.

##### i. Die faktische Unabhängigkeit.

Der Vertrag von St. Germain und die Deklaration von Genf sprechen von einer Handlung (acte) oder von einer Verpflichtung (engagement), durch welche (de nature) die Unabhängigkeit Österreichs kompromittiert werden könnte. Durch diese Redeweise der Verträge, welche das Faktum irgendwelches Aktes ins Auge fassen, schien die Möglichkeit eröffnet, nunmehr das Moment des Faktischen auch auf die Unabhängigkeit selber zu übertragen. Logisch richtig wäre das Gegenteil gewesen. Es hätte vom Begriff der Unabhängigkeit auf den, diese

etwa tangierenden Charakter des »Aktes« geschlossen werden müssen; so wäre z. B. ein kompromittierender Akt i. S. des Art. 88 ein Abkommen auf künftige Einverleibung österreichischen Gebiets in das Deutsche Reich oder auf künftige Vereinigung der zentralen Organe beider Länder, auf Einberufung einer Konstituante über eine gemeinsame Verfassung gewesen. Diese Umkehrung der logischen Relation kann erklärt, doch nicht begründet werden aus dem Zusatz »économique ou financier« (engagement) des Genfer Protokolls. Man wollte diese Worte als eine zulässige Interpretation des Art. 88 gelten lassen, und man wollte, zugleich, eine Verletzung des Art. 88 wie des Genfer Protokolls durch die Vereinbarung über die Zollunion behaupten. Dazu mochte eine Auslegung dienlich sein, welche den Akzent von der rechtlich organisatorischen und strukturellen Seite des unabhängigen Status auf die tatsächliche Seite verlegte. Es sollte maßgebend sein die, durch kein rechtliches Schema zu erfassende, Intensität der Unabhängigkeit auf dem Felde ihrer konkreten Auswirkung.

So ergibt sich folgende Stufenreihe der Auslegung. Aus dem engagement économique ou financier wird die Unabhängigkeit zur indépendance économique ou financière erweitert, obwohl die Formulierung »politique et économique« 1919 nicht durchgedrungen war (s. o. S. 167). Nun war es auch möglich, das Wort »politique«, das im ersten Teile des Protokolls vorkommt, in einem realpolitischen Sinne zu behaupten und dem Begriff der Unabhängigkeit im Zusammenhang auch des Art. 88 einzufügen. Der nächste Schritt ist der Übergang zum Faktischen (fait) überhaupt. Vom »d'anger en fait« geht der Weg zur situation de dépendance en fait, deren Korrelat doch nur die indépendance en fait sein kann, und weiter zu den »politischen Realitäten«, zuletzt zu der Behauptung, daß nach den Verträgen Österreich »restera en situation de conserver une vie politique réellement indépendante«.

2. Die Kriterien der formal verstandenen Unabhängigkeit (notion juridique).

Man war sich einig darüber, daß die Unabhängigkeit jedenfalls vereinbar sei mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche ein Staat normalerweise übernimmt. Die Schranke der »normalen« Verpflichtungen erblickt die französische Denkschrift (C, S. 118) darin, daß die Verpflichtungen weder durch ihre Ausdehnung noch durch ihre Dauer zu einer Preisgabe der souveränen Rechte führen (entraîner), noch die Gefahr einschließen dürfen (risqueraient), den Staat in bezug auf die Ausübung seiner souveränen Rechte in die Position der Abhängigkeit zu bringen. Hiernach kommt es für die Unabhängigkeit zunächst auf den Besitz und die Ausübung der souveränen Rechte an. Worin bestehen diese? Hier mag der Definition des französischen Vertreters Basdevant zugestimmt werden: »En premier lieu, l'indépendance

de l'État signifie que, dans le cadre de sa compétence l'État agit par lui-même, par ses propres organes, à l'aide de moyens qui lui sont propres.» (C, S. 122.)

Aus der vom Vertreter der deutschen Regierung (Bruns) gegebenen Definition sei hervorgehoben: ... »les organes prévus par la constitution possèdent le suprême pouvoir de décision dans cet État« und ... »avoir le droit de régler ces relations extérieures exclusivement par l'action de ses propres organes.« (C, S. 53.)

Hinsichtlich der Entäußerung der Unabhängigkeit besteht der Unterschied der deutschen These von der französischen darin: nach deutscher Auffassung läßt die bloße Verpflichtung schlechthin (nicht lediglich die »obligation normale«) das Recht der Unabhängigkeit unberührt (C, S. 58); der deutsche Vertreter war hier in der Lage, sich auf folgenden Satz der Cour (Arrêt No. 1, Série A/B, No. 5, p. 25) zu berufen: »La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté« (s. auch E. Kaufmann, C, S. 92).

An die deutsche und, insoweit auch an die französische Definition der juristisch verstandenen Unabhängigkeit schließt sich an das Gutachten der Minderheit (A/B, S. 77): »exercer lui-même sur son propre territoire la summa potestas ou souveraineté.« Im Votum der Mehrheit (A/B, S. 45) und in der Opinion individuelle von Anzilotti dagegen werden die juristische Seite und die faktische Seite vermengt, es dominiert der Begriff der »Existenz« schlechthin.

Die hier versuchte Auswahl soll die Gesichtspunkte bezeichnen, welche durch den konkreten Fall in den Vordergrund gerückt wurden. Zunächst, der Begriff der Unabhängigkeit wird für die völkerrechtliche Praxis wertlos, wenn man ihn durch Einbeziehung des schwankenden Grades der Bewegungsfreiheit auf den verschiedenen Lebensgebieten des Staates, wie etwa Wirtschaft und Finanzen, erweitern wollte. Ein Staat kann heute wirtschaftlich und finanziell relativ stark und dementsprechend »unabhängig« sein, morgen schwach und abhängig. Der Nutzen der Behauptung, es gäbe im Rahmen des Rechts eine grundsätzliche indépendance politique et économique als situation de fait besteht darin, daß diese These dazu zwingt, die positive Frage nach dem Sinn der rechtlichen Unabhängigkeit erneut zu prüfen. Hier stoßen wir auf die »eigenen Organe« ausgerüstet mit der summa potestas des Staates in seinem Bereich. Die vorausgesetzte oder ausdrücklich anerkannte Souveränität reflektiert und äußert sich in der Deziisionsfreiheit jener eigenen, obersten Organe. Freiheit der Entscheidung, ohne fremde Kontrolle, nicht unter der Autorität eines anderen Staates: hier könnte doch noch ein ungelöster und nicht lösbarer Rest sich finden,

die Stelle, wo die Unterscheidung zwischen rechtlicher Freiheit und politischer Abhängigkeit gleitend werden könnte. Den Ausschlag kann nur der formale Gesichtspunkt geben. Es besteht die traditionelle Anschauung, nach welcher gewisse typische Organe des Staats als die Träger jener Fähigkeit zu freier »souveräner« Dezision betrachtet werden; aus der so wahrnehmbaren Organisation und Form der präbendierten *summa potestas* ergibt sich ein Merkmal, an welches das Recht anknüpfen kann. Diese Vorstellung gleicht in gewissem Grade einer Fiktion. Erwägt man demgegenüber die eventuelle Tatsache der mehr oder minder starken Einflußnahme dritter Staaten auf die »souverän« getätigten Entscheidungen, so tritt der Gegensatz zur rechtlichen Position hervor: die Freiheit der Entscheidung als *liberté de fait* liegt in einer anderen Ebene als die rechtliche Befugnis souveräner Dezision. Die Politik etwa Polens oder, z. B., der Tschechoslowakei ist weithin abhängig von Frankreichs Einflußnahme. Dennoch sind jene beiden Staaten vollkommen unabhängig, ihre europäischen Dezisionen werden in souveräner Freiheit beschlossen<sup>3)</sup>.

#### VII. Die Abhängigkeit.

Der Vertreter der deutschen Regierung hat während der Verhandlungen die Bemerkung gemacht, die Auslegung des Art. 88 Vertrag von St. Germain und des Genfer Protokolls nach den Thesen der Gegner komme auf ein Protektorat des Völkerbundsrats über Österreich hinaus, dermaßen, daß dieses Protektorat jede Ausübung der souveränen Rechte Österreichs restringieren würde (Série C, S. 499). Die Gegenseite hat sich hiergegen verwahrt, indem sie u. a. von einer »*clause sauvegardant cette indépendance*« sprach, von einer Klausel, die man nicht als das Äquivalent eines Protektorats charakterisieren könne (Basdevant, Série C, S. 559).

Die Bestimmung des Art. 88 statuiert einen *Typus sui generis* der rechtlichen Abhängigkeit eines Staates. Es handelt sich um Abhängigkeit in der Gestalt eines Verbots, welches eine Art von Schutz der Unabhängigkeit bedeuten soll (vgl. auch die Umschreibung von *compromettre* in den Verhandlungen mit »*mettre en danger*«). Man mag für die rechtliche Betrachtung davon absehen, daß, entsprechend dem bisherigen Verlauf der Dinge, die Entscheidung des Völkerbunds gegebenenfalls im Zweifel nicht auf Zustimmung (Erfordernis der Einstimmigkeit) lauten dürfte. Überlegt man aber weiter die Konsequenzen der Theorie der *indépendance de fait* sowie der These von der ausschließlichen Kompetenz des in freier politischer Entscheidung bestimmenden Rats, so trifft, im Sinne dieser Theorien, die Charakteristik eines

<sup>3)</sup> Wegen der Allianzverträge zwischen Frankreich, Tschechoslowakei, Polen, Rumänien und Jugoslawien vgl. u. a. Erich Kaufmann, Série C, S. 520.

»Protektorats« des Völkerbunds über Österreich immerhin in wesentlichen Punkten zu.

Das Protektorat kann definiert werden als ein »Rechtsverhältnis, kraft dessen sich ein Staat verpflichtet, einen anderen Staat in seinen dauernden Schutz zu nehmen, wofür ihm dieser seinerseits, eventuell mit anderen Vorteilen das Recht einräumt, in stärkerem oder schwächerem Maße auf die Führung seiner Beziehungen zu allen dritten Staaten einzuwirken 4).«

Was im vorliegenden Falle von diesem Typus abweicht, besteht einmal im Wesen des protegierenden Teiles; dieser ist kein Staat, sondern ein internationales, politisches Organ, zusammengesetzt aus den 14 Vertretern von Staaten, die in ihrer Mehrzahl turnusmäßig wechseln.

Es kommt hinzu die Problematik des »Schutzes«, wofern man dieses Wort in seinem sachlichen Sinn versteht. Sei dem, wie ihm wolle, jedenfalls der Gesichtspunkt realpolitisch verstandener Unabhängigkeit führt zu dem Widerspruch, daß Österreich nach dem Artikel 88 Vertr. von St. Germain als weithin abhängiger Staat erscheinen würde, abhängig nicht vom einheitlichen Willen eines Staates, sondern abhängig von der Resultante der rivalisierenden politischen Strömungen im Völkerbundsrat.

---

4) Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, autoris. Übers. von Cornelia Bruns und Dr. K. Schmid, Berlin, 1929, S. 169.