

ABHANDLUNGEN

Die russische Definition des Angreifers.

Prof. Dr. Carl Bilfinger, Heidelberg.

I. Einleitung. Die Frage nach dem Angreifer ist keine juristische, wohl aber eine spezifisch-politische¹⁾ Fragestellung und sie kann niemals durch eine absolut und als gemeingültig konstruierte Definition erfaßt, sondern immer nur relativ verstanden werden. Spezifisch politisch ist die Fragestellung, weil sie die Existenz der Staaten angeht und weil sie wie keine andere die politische Leidenschaft zu entfesseln vermag. Sie ist, ganz abgesehen von der Beziehung, die schon in dem Ausdruck »Angriff« und, noch deutlicher, »Angreifer« liegt, auch insofern relativ, als es immer auf das jeweilige System der Sicherheit ankommt, für welches die Definition gelten soll: Es ist ein Unterschied zwischen nur friedlichen Methoden, wie etwa der Schlichtung auf Grund eines Konsultativpaktes und andererseits den mit Sanktionen verknüpften Methoden der »Sicherheit«. Ferner ist die Bedeutung der Angreiferdefinition eine andere beim Nichtangriffspakt und im Zuge eines Feststellungsverfahrens unter Beziehung Dritter, als im Rahmen eines Beistandspaktes, wenn es sich darum handelt, daß die Folgerungen aus einem »Angriff« auf Grund einer Feststellung gezogen werden, die von den beteiligten Verbündeten nach freiem Ermessen getroffen wird. Zu diesen verschiedenen Arten genereller Bezogenheit der Definition kommen noch die zahlreichen, kaum berechenbaren Möglichkeiten, die sich aus der jeweiligen konkreten Lage, aus den Verhältnissen, der Art und Mentalität der beteiligten Parteien ergeben. Daher ist es ein rechtlich und politisch gleichermaßen zweifelhaftes Experiment, in völkerrechtlichen Verträgen eine Definition des Angreifers, und zumal des Angreifers schlechthin, zu stipulieren. Eine zu allgemeiner Geltung bestimmte Angreiferdefinition scheint deshalb, weil sie gleichermaßen für alle Staaten geltungsfähig sein soll, dem völkerrechtlichen Gleichheitssatz entgegenzukommen; in Wahrheit werden hier gegebenen-

¹⁾ Wasmund, Die Nichtangriffspakte, Leipzig 1935, S. 3 sagt richtig, es habe vor der Schaffung der Völkerbundssatzung, 1919, rechtlich keinen »Angriff« gegeben; s. auch S. 33 »Juristische Angriffsbegriffe«: »Im wesentlichen handelt es sich dabei um eine historische und soziologische Frage, deren Lösung dem Einzelfalle vorbehalten bleiben muß.«

falls ungleiche Verhältnisse wie gleiche behandelt, und es wird so der Gleichheitsidee widersprochen. Die Definition stößt in der Praxis der Staaten auf ungleiche Partner, auf große und mächtige, kleine und schwache Staaten, sowie auf unter sich weithin ungleiche Situationen, und sie müßte dementsprechend auch ungleich wirken. Hier liegt die theoretische Schwierigkeit, ebenso ist hier aber auch die Gefahr gegeben, daß die Angreiferdefinition sich als praktisch unbrauchbar herausstellt, oder auch, daß sie mißbraucht wird. Dies ist der eigentliche Grund für die Skepsis, mit der das Problem des Angreifers²⁾ nicht nur während der letzten Jahre von so mancher Stimme aus dem Kreis der militärischen und diplomatischen Sachverständigen beurteilt worden ist. Es war richtig, wenn der Kelloggpackt sich einer Definition des Angreifers enthielt, und ebenso ist es verständlich, wenn schließlich über das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 gerade deshalb, weil es eine rechtsverbindliche Definition des Angreifers versuchte, eine endgültige Einigung nicht zustande gekommen ist³⁾. Um so auffallender ist die Tatsache, daß die russische Definition des Angreifers von 1933 in einem regional bestimmten Umfang partikuläres Völkerrecht geworden ist und daß nunmehr, anläßlich der Verhandlungen über die Reform des Völkerbunds, diese Definition von ihren Urhebern erneut präsentiert werden konnte.

Die Definition des Angreifers, nach dem Politis-Bericht vom 24. Mai 1933⁴⁾ auf der Abrüstungskonferenz formuliert auf der Grundlage des Antrags der Sowjetdelegation⁵⁾, wurde der Gegenstand regionaler Konventionen, die am 3., 4. und 5. Juli 1933 zu London zwischen der Sowjetregierung und zehn weiteren Staaten vereinbart worden sind⁶⁾. In den

2) Bismarck: »Cirkelquadratur«, Randbemerkung von 1888, siehe »die Große Politik der europäischen Kabinette«, Bd. VI, S. 81, Anm. 9, weitere Äußerungen Bismarcks (1888) u. a. ebenda, Bd. V, S. 285, (»daß eine scheinbare Aggressive einen rein defensiven Charakter haben kann«). Der Meinung von Hertz (Problem des völkerrechtlichen Angriffs, Leyden 1935, S. 44 ff.), Bismarck habe (damals) nur den geschehenen Angriff, der in Gebietsverletzung durch Streitkräfte besteht, als Angriff anerkannt, muß widersprochen werden. Vielmehr hielt Bismarck auch nach dem dort angeführten weiteren Material durchaus daran fest, daß die Frage des »Angriffs« nicht durch eine Definition geklärt werden kann.

3) Vgl. Art. 7 und 8 nebst Art. 10 daselbst und dazu die Erklärung von Austen Chamberlain vom 12. März 1925, Bruns-v. Gretschaninow, Politische Verträge, Bd. II, 1, S. 457.

4) Rapport du Comité pour les questions de sécurité (Conf. D./C. G. 108), dazu Actes de la Conf. pour la réduction des armements, Série B, Proc. Verb. de la Comm. G. Vol. II, p. 499—502.

5) Documents Conf. D./C. G. 38, dazu Rede von Litvinov v. 6. Februar 1933, Actes (wie in Anm. 4) p. 239.

6) Wortlaut diese Zeitschrift Bd. IV, S. 115 f.; Politische Verträge, Bd. I, S. 339 ff. Dtsch. Übersetzung bei Berber, Locarno, 1936, S. 76 ff.; die Anführung der Artikel geschieht im folgenden nach der Reihenfolge im Text der Londoner Konventionen.

5 Punkten des Art. 2 der Konventionen, und zwar in zwei Tatbeständen sowie in drei Gruppen von weiteren Tatbeständen, sind die Handlungen beschrieben, deren jede einzelne als Angriff gilt. Der zweite Teil der Definition, dem nach der Erklärung Litvinovs eine größere Bedeutung als dem übrigen Inhalt des sowjetrussischen Vorschlags zukommt, betrifft die Zurückweisung gewisser Erwägungen zur Rechtfertigung eines Angriffs oder, anders ausgedrückt, er enthält eine entsprechende Begrenzung der legitimen Verteidigung.

Neuerdings ist Sowjetrußland abermals, nämlich bei den Genfer Verhandlungen von 1936 über die Reform des Völkerbundes, mit jener Definition hervorgetreten, und zwar mit dem Vorschlag, dieselbe für das System der Sanktionen und für die Beistandspakte rechtsverbindlich zu machen. Dieser, schon durch den Politis-Bericht nahegelegte Versuch will also die russische Definition des Angreifers mit einer auf der Grundlage der Diktate von 1919 errichteten Ordnung verbinden, die trotz ihrer partikulären Geltung, Praxis und Tendenz noch immer die Prätension universalen Rechtes erhebt⁷⁾. Davon abgesehen beansprucht die russische Definition überhaupt als Grundlage jedes Systems der Sicherheit betrachtet zu werden; dies ergibt sich aus den Materialien, so der Begründung des sowjetrussischen Antrags, dem Politis-Bericht und ebenso aus dem Vorspruch der Londoner Konventionen, der auf den Kelloggspakt Bezug nimmt und von der Förderung der allgemeinen Sicherheit und des allgemeinen Friedens spricht. Demgemäß ist in den Konventionen vom 4. Juli 1933 der Anschluß für alle anderen Staaten offengehalten; zugleich ist dort gesagt, daß die Anschlußerklärung der Regierung der Sowjetunion zugehen soll, die unverzüglich die übrigen Teilnehmer davon in Kenntnis setzen wird.

Die Bedeutung der Definition beschränkt sich demnach nicht auf den regionalen Kreis, auf die positive Reichweite der Londoner Konventionen. Vielmehr handelt es sich um den Anspruch einer Aktion großen Stiles zur Konstituierung universalen Rechts auf dem Gebiet des Problems der Sicherheit: unter dem Vorantritt der Sowjetunion.

Auf den Versuch einer systematischen und umfassenden Darstellung, die von der geschichtlichen Entwicklung des Angriffsproblems bis 1933 auszugehen hätte, muß hier verzichtet werden; es sollen lediglich einige Punkte, die sich freilich überschneiden, zur Diskussion gestellt werden. Zunächst ist die russische Angreiferdefinition nach ihren Merkmalen und nach der Eigenart ihrer Struktur, sodann mit Rücksicht auf den Ge-

7) Vgl. z. B. Scelle, in *Völkerbund und Völkerrecht*, IV, 1937, S. 69: „... das geltende Völkerrecht, das von den Grundsätzen und der Ideologie des Völkerbundes völlig durchdrungen ist...“ Diese Bemerkung entspricht nicht dem wirklichen Stand der Dinge; die bisherige Aussprache über die Reform des Völkerbundes weist auf ein wesentlich anderes Verhältnis zwischen dem geltenden Völkerrecht und der Ideologie des Völkerbundes hin.

sichtspunkt der Intervention, der äußeren Intervention sowie der inneren Intervention⁸⁾, die durch kommunistische Propaganda geschieht, zu untersuchen. Ferner ist auf die Fragen der legitimen Verteidigung, hierunter auf die Bedeutung der Mobilmachung und weiter auf den Zusammenhang von Angriff und völkerrechtlichem Delikt einzugehen. Schließlich ist die von sowjetrussischer Seite angeregte Verbindung der Angreiferdefinition mit dem System der Sanktionen des Art. 16 des Völkerbündspakts zu erörtern.

Besonderes Gewicht legt die Darstellung auf den Zusammenhang der Angreiferdefinition mit der kommunistischen Propaganda. Die russische Definition setzt, wie die bisherigen Verträge und Entwürfe über die Frage des Angreifers einen Staat, der sich seiner regulären Streitkräfte bedient, als Angreifer voraus und einen anderen Staat als Angegriffenen. Sie behandelt aber in gewissem Umfang auch die aus der Lehre vom völkerrechtlichen Delikt bekannte Frage der Zurechnung von Einwirkungen nichtstaatlicher Kräfte. Insofern ist die in der Definition behandelte Unterstützung »bewaffneter Banden« bedeutsam, besonders, wenn man sie der »geheimen« durch kommunistische Propaganda stattfindenden Intervention gegenüberstellt. Die aktiv oder durch Duldung getätigte Unterstützung bewaffneter Banden, die in fremdes Staatsgebiet eindringen, ist nach näherer Maßgabe der Definition eine Angriffshandlung. Dagegen kann, von diesem Sonderfall und von den übrigen, in Art. 2 genau umschriebenen Handlungen abgesehen, »fehlerhafte Verwaltung eines Staates« oder »außenpolitisches Verhalten eines Staates« zur Rechtfertigung eines Angriffs gegen diesen Staat nicht geltend gemacht werden. Die Sowjetregierung übt nun aber unbestrittenermaßen⁹⁾ einen bestimmenden Einfluß auf die Organisation und Betätigung der Kommunistischen Internationale aus, die, im Kampf für die Weltrevolution, die unabhängigen nationalen Staaten als solche beseitigen will. Daher hat sich die Sowjetunion, um die Anerkennung der Sowjetregierung durch gewisse andere Staaten zu erreichen, in einer Reihe von Abkommen ausdrücklich verpflichten müssen, keine revolutionäre Propaganda gegen diese Staaten zu betreiben oder zu dulden (sog. Propagandaklausel). Entsprechend der Ausdehnung des Prinzips der Nichtintervention in Art. 3 und im Anhang der Londoner Konventionen darf jedoch eine solche von der Sowjetregierung betriebene Propaganda von dem betroffenen Staat nicht durch einen Angriff i. S. des Art. 2, so z. B.

⁸⁾ »Geheime Intervention.« Vgl. darüber Makarov, Die Völkerrechtswissenschaft in Rußland, diese Zeitschr. Bd. VI, 1936, S. 492.

⁹⁾ Vgl. etwa Verdross über »Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Sowjetunion für die Handlungen der russischen Kommunistischen Partei und der Dritten Internationale« in Zeitschr. f. Völkerrecht 1930, Bd. 9, S. 577; und Bockhoff, Völkerrecht gegen Bolschewismus, 1937, S. 131 Anm. 3.

nicht durch eine Blockade, erwidert werden. Die Definition wird auf diese Weise zum Schutz der kommunistischen Propaganda.

II. Die Londoner Konventionen sind politische Verträge, Regionalverträge, die in ihrer Gesamtheit als eine partikuläre völkerrechtliche, wesentlich durch die Initiative der Sowjetunion zustande gekommene Ordnung betrachtet werden können. Die übrigen Beteiligten, von denen sieben mit der Sowjetunion auch Nichtangriffspakte geschlossen haben, sind: Rumänien, Estland, Lettland, Polen, die Türkei, Persien, Afghanistan, Jugoslawien, die Tschechoslowakei und Litauen. Die Vertragsschließenden erkennen für ihre gegenseitigen Beziehungen die im Politis-Bericht gegebene Definition des Angreifers an; der einleitende Art. 1 enthält die ausdrückliche Feststellung, daß im Politis-Bericht die Definition des Angreifers auf Grund des Antrags der Sowjetdelegation dargelegt ist. Es folgen in Art. 2 tatbestandsmäßig unter fünf Ziffern die Handlungen, deren jede einen Staat, wenn er sie als erster gegen einen anderen Staat begeht, zum Angreifer stempelt¹⁰⁾. Wer eine Handlung im Sinne des Art. 2 begeht, ist nur dann nicht Angreifer, wenn er sie in Erwidierung einer solchen Handlung begangen hat. Mit dieser Unterscheidung wird der Gesichtspunkt des unerlaubten Angriffs, der erlaubten Verteidigung und des gerechten Krieges erfaßt: dies ist, im Gegensatz zum Prinzip des Kelloggpakts, der vom Verbot des Kriegs ausgeht, der konstruktive Gedanke der russischen Formel.

Die einzelnen Tatbestände des Art. 2 sind eng und starr formuliert, dermaßen, daß man von einer selbsttätigen¹¹⁾ Wirkung sprechen kann, die ein besonderes Feststellungsverfahren vereinfachen oder ein solches, entsprechend der Tendenz der Beistandspakte, möglichst ausschalten will. Die Tatbestände stehen allerdings unter dem Vorbehalt der »Berücksichtigung der Vereinbarungen, die zwischen den in den Konflikt einbezogenen Parteien bestehen«; hierdurch wird ein Moment weit eher der Unsicherheit als der Elastizität in das Vertragswerk hineingetragen¹²⁾. Die fünf Punkte sind: Kriegserklärung, bewaffnetes Eindringen in das fremde Gebiet ohne Kriegserklärung, Angriff (attaque) mit Land-, See- oder Luftstreitkräften auf das Gebiet, auf See- oder Flugschiffe eines

¹⁰⁾ Die Londoner Konventionen tragen die Überschrift: »Définition de l'agression«, der Politis-Bericht sagt hier genauer: »Agressueur«.

¹¹⁾ So zutreffend Hartlieb, Das politische Vertragssystem der Sowjetunion, 1936, S. 99.

¹²⁾ Vgl. hierzu Ziff. 11—17 des Politis-Berichts, ferner Graf Mandelsloh, Politische Pakte und völkerrechtliche Ordnung, 25 Jahre Kaiser Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, Bd. III, Berlin, Springer, 1937, S. 300/301; es ist dort mit Recht auf die enge formale Definition der Londoner Abkommen im Gegensatz zu den unbestimmten Formulierungen der Nichtangriffsverträge hingewiesen. Dem Verfasser ist beizustimmen, wenn er die Nichtangriffspakte, die vor dem Londoner Abkommen geschlossen sind, den letzteren vorgehen läßt. Hartlieb a. a. O. S. 98 kommt mit erwägens-

anderen Staates, Seeblockade und als fünfter Punkt: »Unterstützung bewaffneter Banden, die im eigenen Territorium gebildet sind und in das Territorium des anderen Staates eindringen, oder Weigerung, trotz der Bitte des angegriffenen Staates, auf dem eigenen Territorium nach Möglichkeit (en son pouvoir) alle Maßnahmen zu treffen, um den erwähnten Banden jeden Beistand oder Schutz zu entziehen.«^{12a)}

Nach Art. 3 »gelten keine Erwägungen politischer, militärischer, wirtschaftlicher oder sonstiger Natur als Entschuldigungs- oder Rechtfertigungsgrund« für einen Angriff im Sinne des Art. 2. Art. 3 ist in einem Anhang durch Beispiele derartiger nichtzugelassener Rechtfertigungsgründe erläutert, an deren Spitze folgende Gruppen stehen:

»Die innere Lage eines Staates, wie z. B. seine politische, wirtschaftliche oder soziale Ordnung, angebliche Mängel der Verwaltung, Unruhen, die eine Folge von Streiks, von revolutionären oder gegenrevolutionären Bewegungen oder des Bürgerkrieges sind;

das außenpolitische Verhalten eines Staats, wie z. B. Verletzung oder drohende Verletzung der materiellen oder moralischen Interessen eines anderen Staates oder seiner Staatsbürger¹³⁾.«

Sucht man nach einem gemeinsamen Nenner zur Kennzeichnung des Art. 3 und des Anhangs unter dem Gesichtspunkt der sowjetrussischen Politik, so ergibt sich etwa die Formel:

Verbot fremder äußerer Intervention, dagegen Schutz der eigenen, sowjetrussischen geheimen Intervention (kommunistische Propaganda) und, wie noch näher zu zeigen ist, Schutz der russischen Mobilmachung.

Es ist der Mühe wert, festzustellen, welche von den Beispielen des ursprünglichen Vorschlags der Sowjets auf Grund der Ergebnisse des

wertiger Begründung zu dem Ergebnis, die Angreiferdefinition sei als ergänzender Rechtsbegriff für die Nichtangriffsklausel der Sowjetpakte gedacht. Meines Erachtens trifft dies höchstens für den Fall Litauen zu, überall aber bleibt die Rechtslage unklar. Die z. B. auch im Völkerbundspakt (Art. 21) und in sonstigen Verträgen (etwa Art. 6 des Locarnopaktes) anzutreffende Wendung, daß durch eine gewisse Regelung andere Vereinbarungen unberührt bleiben sollen, führt meist, so auch hier, zu einer unlösbaren Verwirrung der Rechtslage.

^{12a)} Nach Milioukov, *La politique extérieure des Soviets*, 2. Aufl., Paris 1936, S. 435, beruht die hier vorliegende Abweichung von der ursprünglichen Fassung des Vorschlags auf einer Anregung des jugoslawischen Außenministers, wobei wohl die Erinnerung an die makedonischen Komitatschi mitgespielt haben werde.

¹³⁾ Dazu die Dissertation »Les Systèmes pour la Paix et le Protocole de Londres . . . sur la définition de l'agresseur« von Alphonse Schwarz, Poitiers 1934, mit der Fragestellung S. 92 f.: »Sur quel appui de leur mère patrie pourraient compter les communistes de tous les pays? En cas de trouble, pourraient-ils espérer un secours éventuel de l'armée rouge, ou devraient-ils ne compter que sur eux?« Angesichts der Ereignisse in Spanien ist diese Fragestellung von 1934 bemerkenswert. Im übrigen kann gegenüber der hier ausgesprochenen Sorge des Verfassers auf den besonderen Charakter der russischen Völkerrechtsauffassung hingewiesen werden (s. Makarov in dieser Zeitschr., Bd. VI, S. 488, 495).

Politis-Komitees¹⁴⁾ hernach im Politis-Bericht gestrichen sind, nämlich u. a.: der Bruch internationaler Verträge, die Verletzung der anerkannten Privilegien der Vertreter eines anderen Staates, die Ablehnung der Zahlung von Schulden, das Verbot der Einwanderung, die Verweigerung der Durchzugserlaubnis für Truppen, die gegen das Gebiet eines dritten Staates eingesetzt werden¹⁵⁾. Daß die so gekürzte Liste als Ersatz für die weggelassenen Teile nunmehr allgemeinere Wendungen enthält, liegt im Sinne der Taktik der russischen Definition. Man könnte fragen, ob nicht die Liste, da ja schon der Art. 3 jede Rechtfertigung eines Angriffs, mit der einzigen Ausnahme der Erwiderung eines solchen, ausschließt, als Belehrung über einen Freibrief gedacht ist, den der Gegner Gewehr bei Fuß zu respektieren hat. Zu der ursprünglichen Liste hat Miljukov bemerkt¹⁶⁾: es sei leicht, in dieser ebenso langen wie instruktiven Liste eine detaillierte und erschöpfende Aufzählung der Handlungen zu erkennen, die von den Sowjets selbst gegen das internationale Recht begangen wurden oder begangen werden könnten und die als Grund oder Vorwand für eine Intervention dienen könnten; der sowjetrussische Staat wahre sich so den Vorteil vollständiger Straflosigkeit für alle Akte gegen die *comitas gentium* (hier müßte es richtiger heißen gegen das »Völkerrecht«).

Es läßt sich nun wohl nicht bestreiten, daß die Sowjetregierung zur Begründung dieser Liste auf die bewaffneten Interventionen gegen Sowjetrußland in der Nachkriegszeit hinweisen konnte; andererseits hat der russische Vorschlag diesen Umstand dazu benutzt, um für die Methoden der bolschewistischen Propaganda wie für die Interessen der russischen Kriegspolitik eine völkerrechtliche Sicherung zu schaffen. Der Wortführer der sowjetrussischen Delegation erklärte seinerzeit zu jener Liste, es komme hier nicht auf die Einzelheiten, sondern auf die wesentlichen Prinzipien an; er betonte ferner nachdrücklich, kein Staat habe das Recht, sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. Dieser letztere Satz besagt zwar nichts Neues; sein besonderer Sinn im vorliegenden Zusammenhang wird aber sichtbar, wenn man das Wort »Staat« betont und sich daran erinnert, daß die Sowjetregierung auf alle Beschwerden über die von ihr betriebene kommunistisch-bolschewistische Propaganda stets versichert hat, daß sie damit nichts zu tun habe. Nun erst tritt auch die volle Bedeutung der Worte von Litvinov bei seiner Begründung des Sowjetantrags hervor: »Il s'agit de proclamer, dans le cadre d'une conférence internationale, la 'Charte des libertés des peuples' «¹⁷⁾.

¹⁴⁾ Protokolle dieses Komitees sind meines Wissens nicht veröffentlicht.

¹⁵⁾ Wegen der Frage der Mobilmachung s. u. S. 491. Im übrigen s. Actes de la Conf. pour la réduction des armements, Série B, Proc. Verb. de la Comm. Générale, Vol. II.

¹⁶⁾ a. a. O. S. 433 ff.

¹⁷⁾ a. a. O. S. 239.

III. Selbstverständlich bleiben im Falle der Rechtsverbindlichkeit der russischen Definition völkerrechtlich unerlaubte Handlungen, die keinen Angriff i. S. der Definition darstellen und die daher, nach Art. 3, auch nicht mit einem solchen Angriff erwidert werden dürfen, nach wie vor als völkerrechtliche Delikte qualifiziert, mit allen Konsequenzen, nur daß eben hier die Erwiderng durch einen »Angriff« nicht zugelassen ist. Dennoch liegt gerade hierin eine Privilegierung aller völkerrechtlichen Delikte, die nicht »Angreifer«-Handlungen sind. Die Verfasser des Anhangs zu Art. 3 haben diese Bedenken gegen ihr System selbst empfunden, indem sie den Schluß des Anhangs dahin formulierten: »Gleichzeitig erkennen die Hohen Vertragsschließenden Parteien einstimmig an, daß die vorliegende Konvention keinesfalls dazu dienen darf, etwaige Verletzungen des Völkerrechts, auf welche die in den obigen Aufzählungen enthaltenen Umstände passen könnten, zu rechtfertigen.«

Der hier in Rede stehende negative Teil der Angreiferdefinition berührt sich, wie schon angedeutet, mit den Problemen der Verteidigung (*légitime défense*) und der Herausforderung. Die Ziff. 32 des Politis-Berichts bemerkt, die Frage der Herausforderung¹⁸⁾ sei im Schoße des Ausschusses aufgeworfen worden. Der Bericht erklärt dazu, eine Provokation mittels einer der Angriffshandlungen der Definition könne offenbar durch einen gleichen Akt erwidert werden, dagegen könne eine durch eine anderweitige Völkerrechtsverletzung oder durch unfreundliches Verhalten der Regierungen oder der öffentlichen Meinung erfolgte Provokation nicht als Entschuldigung für eine Angriffshandlung betrachtet werden. Die ausführliche Behandlung dieses Zusammenhangs zwischen Art. 2 und 3 (nebst dem Anhang zu Art. 3) ist kennzeichnend für die Gedanken der Definition als einer Umschreibung und Organisation der Idee des gerechten Krieges gegen den Angreifer. Die Definition sucht auf diese Weise den Anschluß an das System der Sanktionen des Art. 16 des Völkerbundspaktes, das in seiner historischen Kombination mit dem Art. 231 des Versailler Vertrages zunächst gegen Deutschland, zugleich aber auch während des ersten Jahrzehnts nach dem Kriege gegen Rußland als mutmaßlichen Störer des Weltfriedens gerichtet war. Schon die Präambel der Londoner Konventionen bemerkt, es sei der Begriff des Angriffs möglichst genau zu definieren, um so jeglichen Vorwand zur Rechtfertigung eines Angriffs zu beseitigen. In der gleichen Richtung bewegt sich die Gedankenführung des Art. 3 sowie des zugehörigen Anhangs, mit den dort gebrauchten Ausdrücken »excuse« und »justification«, sowie die Stellungnahme des Politis-Berichts zum herausgeforderten Angriff. Gewalt im

¹⁸⁾ Vgl. dazu Rogge, Kollektivsicherheit usw. 1937, S. 253, über das Fehlen der Angriffsprovokation in der russischen Definition. Ziff. 32 des Politis-Berichts behandelt diesen Punkt ausdrücklich und erklärt, daß nur im Falle der Provokation durch einen Angriffsakt i. S. der fünf Punkte eine entsprechende Erwiderng erfolgen dürfe.

Sinne des Art. 2 ist nur als Erwiderung eines Verhaltens, das selbst unter eine der Handlungen des Art. 2 fällt, legal und gerecht, sie ist nur in diesem Fall legitime Verteidigung; alle anderen Entschuldigungsgründe scheidern aus. Erst durch diese Verknüpfung des Art. 2 mit Art. 3 erlangt die Definition die volle Auswirkung ihres starren Charakters, gegen den von einigen Mächten, darunter Deutschland und England, in der Ausschußberatung Bedenken erhoben wurden¹⁹⁾.

Auf solche Weise kommt nun die Sache, der die Definition nach dem Vorspruch der Konventionen in erster Linie dienen soll, nämlich die Sicherheit des Staates, offenbar zu kurz. Der Staat, der seine Sicherheit durch Handlungen bedroht sieht, die nicht unter die fünf Ziffern des Art. 2 fallen, wird mit einem akademischen Hinweis auf seine Rechte nach der Lehre vom völkerrechtlichen Delikt getröstet²⁰⁾. Für den Wert dieses letzteren Hinweises ist bezeichnend, daß in dem Lehrbuch von Paschukanis die Haftung der Sowjetregierung für die geheime, durch kommunistische Propaganda stattfindende Intervention ausdrücklich abgelehnt wird²¹⁾. Die Sicherheit eines Staates kann durch ein Verhalten eines anderen Staates, das kein völkerrechtliches Delikt zu sein braucht, z. B. durch eine Mobilmachung, unmittelbar auf das schwerste bedroht sein. Zu dieser Frage hatte der sowjetrussische Antrag einen besonderen Abschnitt 3 vorgesehen, worin es heißt:

»Falls irgendein Staat starke bewaffnete Kräfte in der Nähe seiner Grenze mobilisieren oder versammeln würde, dann würde derjenige Staat, der sich dadurch bedroht fühlen würde, zu den diplomatischen Mitteln oder zu irgendwelchen anderen Mitteln zu greifen haben, welche die friedliche Lösung internationaler Streitigkeiten gestatten. Er würde ferner gleichermaßen während dieser Zeit in Erwiderung jenes Verhaltens militärische Maßnahmen entsprechend denjenigen, die oben genannt sind, ergreifen können, aber ohne die Landesgrenze überschreiten zu dürfen.«

Diese Bestimmung ist in der Fassung des Politis-Berichts und der Konventionen gestrichen; im übrigen ist lediglich für den ursprünglichen Ausdruck in Art. 3²²⁾: »stratégique« nunmehr das Wort »militaire« gesetzt. Die Änderung mag vorgenommen worden sein im Hinblick auf andere damals in der Abrüstungskonferenz erörterte Entwürfe oder auch mit Rücksicht auf Art. 10 und 11 der Völkerbundssatzung, in welchen vom

¹⁹⁾ Vgl. Ziff. 8 des Politis-Berichts: »... définitions rigides qui pourraient dans certains cas, ne pas s'adapter à la réalité des faits.«

²⁰⁾ Die Bemerkungen im Politis-Bericht, Ziff. 8 u. 9 über die etwaige Vorlegung zweifelhafter Fälle an ein internationales Gremium besagen hier ebenfalls nichts Positives.

²¹⁾ Vgl. Makarov a. a. O. S. 492. Einer Meldung der sowjetrussischen Presse zufolge ist inzwischen Paschukanis seines Lehramtes enthoben und verhaftet worden. Vgl. im übrigen Frhr. von Freytag-Loringhoven in »Völkerbund und Völkerrecht«, Jahrg. 4, S. 171 ff.

²²⁾ Vgl. oben S. 488.

drohenden Angriff die Rede ist, vor allem aber wird die Änderung deshalb erfolgt sein, weil der nun weggelassene Teil die Begünstigung der besonderen militärischen Interessen Rußlands allzu offenbar gemacht hätte.

In der ganzen Technik und Taktik der Definition könnte, auch abgesehen von den besonderen Chancen, die sie der Sowjetunion eröffnet, ein Anreiz für die Beteiligten liegen, die Form ihres Verhaltens den Formulierungen der Definition anzupassen, etwa im Sinne der einst von Bismarck bezeugten Erfahrung, daß »Winkelargumentationen, wenn sie die Mehrheit der europäischen Bajonette erhalten, die Oberhand zu gewinnen pflegen«²³⁾, oder konkreter im Sinne der von Austen Chamberlain einst ausgesprochenen Vermutung: »Ich bin gegen den Versuch, den Angreifer zu definieren, weil ich glaube, daß das eine Falle sein wird für den Unschuldigen und ein Wegweiser für den Schuldigen«²⁴⁾.

Der Versuch, spezifisch Politisches zu normieren, ist der Gefahr ausgesetzt, das Gegenteil des Zweckes der Normierung herbeizuführen. So hat es die Abrüstungsnorm des Art. 8 des Völkerbundspaktes einigen Mächten leicht gemacht, ihre Bewaffnung unter Berufung auf den Maßstab der »nationalen Sicherheit« tatsächlich auf den Status des Unbegrenzten als einen angeblich legalen Status hinaufzuschrauben. Nach solchen Erfahrungen könnte vielleicht auch das implizite in Ziff. 1 der russischen Definition enthaltene Verbot der Kriegserklärung als ein zweifelhafter Beitrag zur Sache des Friedens und der Sicherheit erscheinen.

IV. Die Propaganda der Kommunistischen Internationale ist gegen die politische Unabhängigkeit der Staaten gerichtet. Sie verletzt den existentiellen Status, der, neben der territorialen Integrität, von der Lehre und in zahlreichen Verträgen des modernen Völkerrechts, so auch z. B. von der Satzung des Völkerbundes, als ein Gut besonders hervorgehoben wird, das gegen Angriffe zu schützen sei.

Die russische Definition dagegen läßt als Angriff, abgesehen von dem Fall der Kriegserklärung, nur Eingriffe bewaffneter Gewalt gelten, und zwar, mit der einen Modifikation in Ziffer 5 (Unterstützung bewaffneter

23) Bismarck, Januar 1864 vor der Anleihekommision des Preußischen Abgeordnetenhauses, s. Stein, Bismarckreden, Bd. 2, S. 172.

24) S. d. N. Journ. Off., 1928, S. 703f.: Die »Observations du gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne sur le programme de travail du Comité d'arbitrage et de sécurité de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement« enthalten folgendes Zitat aus einer Rede Austen Chamberlains im Unterhaus am 24. November 1927: ... »mais j'estime que, si nous institutions des critères qui, pour nous, ont un caractère obligatoire, nous découvrirons que l'agresseur se conformera soigneusement au critère particulier que nous aurons imposé et qu'il échappera à la responsabilité que devraient entraîner ses actes, justement en raison de la précision de notre définition. En conséquence, je demeure opposé à cette tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constituera un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable.«

Banden), Akte unmittelbar von seiten staatlicher Organe. Ferner sind diese Akte, entsprechend der Starrheit des Systems, durch das eben auch die Privilegierung der kommunistischen Propaganda erreicht werden soll, überall mit konkreter Richtung gedacht, nämlich als Angriff auf das Gebiet, auf Schiffe und als Blockade; nur solchen Angriffen gegenüber ist die Verteidigung durch Gegenangriff erlaubt.

Eine derart starre und konkrete, alle anderen Möglichkeiten vollkommen ausschließende Definition des Angriffs ist ein völliges Novum gegenüber den bisherigen Anschauungen und Versuchen. So ist z. B. bei Fauchille-Bonfils²⁵⁾ zu lesen; »Der Gebrauch der Gewalt ist legitim, wenn sie zur Verteidigung der Unabhängigkeit, der Autonomie, der Sicherheit, der Ehre eines Staates verwendet wird.« Hiernach kommt es für die legitime Verteidigung nicht darauf an, daß sie gerade gegenüber einem Angriff auf Gebiet oder auf Schiffe stattfindet, sondern es genügt, daß sie zum Schutz der Unabhängigkeit usw. schlechthin dient. Der Nichtangriffspakt der Sowjetunion mit Finnland (das den Londoner Konventionen nicht beigetreten ist) vom 21. Januar 1932²⁶⁾ erklärt in Art. 1 Abs. 2:

»Sera considéré comme agression tout acte de violence portant atteinte à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire ou à l'indépendance politique de l'autre Haute Partie Contractante, même s'il était commis sans déclaration de guerre et en évitant ses symptômes.«

Angriff bedeutet nach dieser Definition zwar einen Akt der Gewalt. Aber es genügt, mit dieser Maßgabe, für die Annahme eines Angriffes die bloße Antastung der Unverletzlichkeit des Gebiets und, insbesondere, schon die bloße Antastung der politischen Unabhängigkeit, eine Formel, durch die immerhin etwaige Gewaltakte z. B. Sabotageakte oder Attentate²⁷⁾ kommunistischer, von der Sowjetregierung entsandter oder unterstützter Agenten als »Angriff« erfaßt würden. Im ersten Artikel des am 5. Februar 1932 zwischen Lettland²⁸⁾ (hernach Teilnehmer an den Londoner Konventionen) und der Sowjetunion geschlossenen Nichtangriffspaktes wird zwar zwischen Angriff einerseits und Gewaltakt gegen das Gebiet oder auch gegen die politische Unabhängigkeit andererseits unterschieden, doch wird der zweite Fall dem ersten gleichgestellt (»ainsi que«). Dem Sinne nach wäre wohl auch nach diesem Vertrag, ebenso wie ausdrücklich nach dem Finnlandvertrag, die irgendwie gewaltsame Antastung der po-

²⁵⁾ *Traité de Droit International Public*, II., 1921, S. 7, § 1001.

²⁶⁾ *Politische Verträge* I, S. 306.

²⁷⁾ Vgl. über die Komintern und über Organisation des internationalen Terrors Bockhoff, »Völkerrecht gegen Bolschewismus«, 1937, S. 225/26, ferner Milioukov, a. a. O. S. 325, aus dem offiziellen Kommentar zur sowjetrussischen Felddienstordnung: »comme l'Union soviétique est la part socialiste du prolétariat international, l'entrée dans l'armée rouge est ouverte aux ouvriers et travailleurs de tous pays.«

²⁸⁾ *Politische Verträge* I, S. 310.

litischen Unabhängigkeit als Angriff zu behandeln. Erst die Definition der Londoner Abkommen sucht, zum Vorteil der geheimen Intervention durch revolutionäre Propaganda, jenem weitergehenden Begriff der Aggression ein Ende zu machen.

Unter den zahlreichen Protesten, die von den jeweils betroffenen Staaten gegen die bolschewistische völkerrechts- und, in specie, vertragswidrige revolutionäre Propaganda erhoben wurden, verdient die Note der Vereinigten Staaten von Amerika vom 25. August 1935 nebst dem darauf folgenden Schriftwechsel²⁹⁾ besondere Beachtung. Die amerikanische Note hatte dagegen protestiert, daß auf dem Gebiet der Sowjetunion, im Zusammenhang mit dem 7. Weltkongreß der Komintern in Moskau, sich Vorgänge abgespielt haben, die eine offensichtliche Verletzung der Verpflichtungen der Sowjetunion bedeuten. Die Regierung der Vereinigten Staaten bezog sich dabei auf die veröffentlichten Protokolle des Weltkongresses über die Politik, die in den USA. durch die kommunistische Organisation und deren mit Namen bekannte Beauftragte und Vertreter in den USA. einzuschlagen sei. Dem Protest war die Erklärung beigefügt, die der Außenkommissar der Sowjetunion am 16. November 1933 zwecks Anerkennung der Sowjetregierung durch die Vereinigten Staaten abgegeben hatte; die Sowjetregierung unterwirft sich hier der Propagandaklausel, indem sie sich unter anderem verpflichtet:

»nicht zu gestatten, daß sich auf dem sowjetrussischen Gebiet eine Organisation oder Gruppe bildet oder aufhält, die den Umsturz oder die Vorbereitung zum Umsturz oder eine gewaltsame Änderung der politischen oder sozialen Ordnung . . . der USA. zum Ziele hat«,

ferner

»auf ihrem Gebiet die Tätigkeit einer jeden solchen Organisation oder Gruppe zu unterbinden.«

In ihrer Antwort bestritt die Sowjetregierung den Sachverhalt nicht, sie behauptete aber, sie habe die gegenseitigen Verpflichtungen zur Nichteinmischung in innere Angelegenheiten mit der größten Sorgfalt ausgeführt, im übrigen aber könne es der Regierung der USA. nicht unbekannt sein, daß die Sowjetregierung keinerlei Verpflichtungen hinsichtlich der Kommunistischen Internationale auf sich nehmen könne und auch nicht auf sich genommen habe. Die amerikanische Regierung wies diese immerhin einigermaßen befremdende Erklärung schärfstens zurück.

Bei einem Vergleich dieser Noten, ferner des zugehörigen Briefwechsels vom 16. November 1933 sowie der von der Sowjetunion auch gegen-

²⁹⁾ Abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. V, S. 851 ff. (im Auszug), deutsche Übersetzung des Schriftwechsels in Völkerbund und Völkerrecht, H. 7, 1935, S. 428 ff. Vgl. dazu über die Anerkennung der Sowjetregierung durch die Vereinigten Staaten von Amerika den diesbezüglichen Schriftwechsel in Bd. IV, S. 83 ff. dieser Zeitschrift und dazu ebenda S. 1 ff. die Abhandlung von Makarov.

über anderen Staaten eingegangenen Propagandaklausel überrascht die Parallelität der hier von der Sowjetregierung übernommenen Verpflichtungen mit den aus Art. 3 und dem Anhang der Londoner Konventionen resultierenden Vorbehalten. Nachdem mit der rechten Hand die Propagandaklausel beschworen ist, soll mit der linken Hand die eingegangene Verpflichtung abgeschwächt oder, wie der Verlauf des amerikanisch-sowjetrussischen Notenwechsels von 1935 befürchten läßt, bis zur Unwirksamkeit entwertet werden. Dabei trifft es sich, daß anlässlich der Anerkennung der Sowjetregierung als eines nunmehr völkerrechtlich verhandlungsfähigen Partners diesem Partner von dem anerkennenden Staat vorsorglich verboten wird, die Einheit und damit auch die außenpolitische Handlungsfähigkeit dieses Staats durch revolutionäre Propaganda zu stören und daß andererseits die russische Angreiferdefinition dieses Verbot unschädlich machen will. Demgegenüber ist die Reprise, soweit sie etwas Gleiches mit Gleichem vergelten will, eine stumpfe Waffe, denn erfahrungsgemäß dürfte es der Komintern leichter sein, sich in Ländern mit liberal-demokratischer Konstitution zu betätigen, als es diesen Ländern möglich wäre, die Komintern durch eine Gegenpropaganda in ihrer Sowjetrussischen Zentrale zu stören; die neue, mit einigen Requisiten der liberalen Demokratie ausgestattete Verfassung der Sowjets vom 12. Dezember 1936 ist mehr eine Bestätigung, denn eine Verschleierung jener Lage.

V. Der Frontwechsel, den die sowjetrussische Politik im Laufe der letzten Jahre aus Anlaß der Niederlage des Kommunismus in Deutschland vollzogen hat, wurde neuerdings durch die Stellungnahme der Sowjetregierung zur Reform des Völkerbundes bestätigt. Es liegt im Zuge jener Politik, daß die Sowjetunion nunmehr die Einführung der russischen Angreiferdefinition in das System des Art. 16 der Völkerbundsatzung und in die Beistandspakte — die nach dem sowjetrussischen Vorschlag mit Art. 16 zu verbinden sind — angeregt hat. Würde dieses Ziel erreicht, so wäre die Absicht der Definition: Sicherung Sowjetrußlands vor bewaffneter Intervention, dagegen praktische Immunität für die kommunistische Propaganda und Schutz der russischen Mobilmachung vor äußerer Störung — besonders augenfällig zum Ausdruck gebracht.

Bei der Aufnahme Sowjetrußlands in den Völkerbund am 18. September 1934 hatte Litvinov³⁰⁾ die Bundesmitglieder an die frühere Feindseligkeit des Völkerbundes gegen die Sowjetunion und an die Epoche der bewaffneten Interventionen gegen Rußland erinnert. Zugleich hatte er damals festgestellt, die Sowjetunion erscheine im Kreise des Völkerbunds als »der Repräsentant eines neuen sozialen und wirtschaftlichen Systems, ohne auf irgendwelche Einzelheit dieses Systems zu verzichten«. Da nun

³⁰⁾ S. d. N. Journ. Off. Suppl. Spéc. Nr. 125, S. 66 ff.

an dieses System die Fortsetzung der kommunistischen Propaganda auf allen Feldern der Politik geknüpft ist, so können auch die Vorschläge der Sowjetregierung über die Ingangsetzung der Völkerbundssatzung nur im Bewußtsein dieses Wesenszuges der sowjetrussischen Politik voll verstanden werden. Auf die destruktive, unfriedliche³¹⁾ Tendenz dieser Vorschläge, wie sie unverhüllt aus der Rede Litvinovs vor dem Völkerbund vom 1. Juli 1936 und insbesondere aus dem Charakter der Beistandspakte sich ergibt, ist an dieser Stelle nicht einzugehen. Nur der Schlußsatz ist anzuführen:

»Ich kann weiterhin bemerken, daß nach Ansicht der Regierung der Sowjetunion die Verwirklichung dieser Grundsätze erleichtert würde, wenn sie zugleich dahin ergänzt würden, daß bei der Anwendung des Art. 16 des Paktes derjenige Staat als der zum Kriege schreitende betrachtet würde, der eine Handlung vornimmt, die unter die Kategorien des Berichts über ... die Definition des Angreifers vom 24. Mai 1933 fällt.«

Zwar dürfte die Ausführung dieses Vorschlags rechtstechnisch ein Ding der Unmöglichkeit sein. Man erinnere sich, daß der Völkerbund seit Jahr und Tag mit der Anpassung der Satzung an den Kelloggspakt befaßt ist, weiter, daß die Verbindung der Beistandspakte mit Art. 16, ein ebenfalls höchst problematisches Unternehmen, derzeit in Erwägung steht und daß es bisher noch an einer klaren Verbindung der russischen Angreiferdefinition mit den Nichtangriffspakten fehlt. Indessen, diese Frage kann auf sich beruhen, auch erübrigt sich eine Betrachtung über die Aussichten jenes Vorschlags. Wesentlich ist nur die Tendenz, auch von der Seite der Sanktionen her den zugleich imperialen und revolutionären Zielen der sowjetrussischen Politik den Weg frei zu machen.

Bei der Aussprache über die Aufnahme der Sowjetunion in den Völkerbund ist das Wort gefallen, der Völkerbund unternehme etwas Gefährliches, wenn er Wasser und Feuer versöhnen wolle³²⁾, ferner konnte man die Mahnung vernehmen: »Werfen Sie Rußland nicht in das Abenteur, in die Propaganda einer Lehre zurück, die Sie nicht lieben³³⁾.« Die Antwort ist von zuständiger Seite noch nicht ein Jahr später auf dem 7. Kominternkongreß zu Moskau gegeben worden. So gesehen, ist die bisherige Geschichte der russischen Angreiferdefinition ein lehrreicher Beitrag zum Problem der Sicherheit und des Friedens der Welt.

³¹⁾ Vgl. Bilfinger, »Sanktionen und Reform des Völkerbunds« in Zeitschr. d. Akad. f. Deutsches Recht, 1937, S. 321 ff.

³²⁾ Motta, am 17. Sept. 1934.

³³⁾ Barthou, am gl. Tag.