

**Institut für ausländisches öffentliches Recht
und Völkerrecht**

Beiträge
zum
**ausländischen öffentlichen Recht
und Völkerrecht**

Herausgegeben in Gemeinschaft mit
**Friedrich Glum, Ludwig Kaas, Erich Kaufmann, Rudolf Smend,
Heinrich Triepel**

von
Viktor Bruns

Heft 14



Berlin und Leipzig 1930
Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagsbuchhandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Die Rechtsstellung der russischen Handels- vertretungen

Von

Berthold Schenk Graf von Stauffenberg



Berlin und Leipzig 1930

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Einleitung.

Der Aufbau der Sowjetunion.

Durch die Entstehung der Sowjetunion ist in die Staatengemeinschaft ein Staat eingetreten, dessen Wesen sich weitgehend von den anderen unterscheidet. Während bisher die Völkerrechtsgemeinschaft aus Staaten mehr oder minder gleichartigen Gepräges zusammengesetzt war, wollen die Führer der Räterepublik eine Staatsform, die auf ganz anderen Voraussetzungen beruht, ins Leben gerufen haben und beanspruchen, der alten »kapitalistischen« Völkerrechtsgemeinschaft eine neue »kommunistische« entgegenzusetzen. Sobald der neue Staat mit den Staaten der alten Ordnung in völkerrechtliche Beziehung trat, mußten sich Schwierigkeiten ergeben. Vor allen Dingen mußte die Schaffung des russischen Außenhandelsmonopols eine Reihe neuer völkerrechtlicher Fragen aufwerfen.

Die Verkörperungen des Außenhandelsmonopols in den Staaten, mit denen der russische Staat Handel treibt, sind die Handelsvertretungen. Da das Außenhandelsmonopol in engem Zusammenhang mit der im Inneren Rußlands herrschenden Staats- und Wirtschaftsordnung steht, mußte der Gegensatz zwischen dem russischen System und den Staatsgefügen alter Ordnung bei der Wirksamkeit der vom Rätestaat in den kapitalistischen Staaten gegründeten Handelsvertretungen besonders stark zur Erscheinung kommen, so daß ihre Stellung immer wieder zu langwierigen Verhandlungen, ja zu heftigen Zusammenstößen Anlaß gegeben hat. Es ist daher von Wichtigkeit, die völkerrechtlichen Normen festzustellen, die für die Handelsvertretungen Geltung haben.

Durch eine größere Anzahl von Verträgen, die von der Sowjetunion mit einzelnen Ländern abgeschlossen wurden, sind die Rechte der Handelsvertretungen in diesen Ländern teilweise festgesetzt worden. Es muß untersucht werden, ob die durch diese Verträge geschaffene Regelung eine Sonderregelung darstellt oder ob sie auch in den Fällen, für die kein Vertrag besteht, Anwendung finden kann, mit anderen Worten, wieweit sie nur eine vertragliche Festsetzung

der auf die Handelsvertretungen bereits anwendbaren gemeinrechtlichen Normen des Völkerrechts bedeutet. Da die russische Rechtsauffassung, insbesondere die russische Völkerrechtsdoktrin, weitgehend von der uns eigenen Auffassung abweicht, muß auch diese berücksichtigt werden, vor allem deshalb, weil die von der Sowjetregierung erhobenen Ansprüche häufig auf ihr beruhen.

Nur aus dem engen Zusammenhang von Staat, Wirtschaft, Außenhandelsmonopol und dessen Verkörperungen auf dem Außenmarkt wird die eigenartige Stellung der Handelsvertretungen verständlich. Es erscheint daher nötig, eine kurze Übersicht über den Aufbau des russischen Staates und seiner Wirtschaftsordnung voranzustellen, ehe das System des Außenhandelsmonopols beschrieben wird, in das die Handelsvertretungen eingegliedert sind.

Die Union der sozialistischen Sowjetrepubliken oder die UdSSR ist ihrem Namen nach ein Bundesstaat ¹⁾, der folgende Gebiete umfaßt: die RSFSR oder die russische sozialistische föderative Sowjetrepublik, den ukrainischen Rätestaat, den Rätestaat Weißrußland, den transkaukasischen Rätebundesstaat, zu dem sich Armenien, Aserbeidschan und Georgien vereinigt haben, und die Rätestaaten von Turkmenien und Usbekien. Das Übergewicht des großrussischen Gebiets der RSFSR ist stark, ja entscheidend. Die einzelnen Rätestaaten sind selbst wieder als Bundesstaaten organisiert, wenn auch nur dem Namen nach. So umfaßt z. B. die RSFSR eine ganze Reihe von autonomen Republiken und autonomen Gebieten, die hier von den Leitern des Rätestaates selbst für die Gebiete mit überwiegend fremdstämmiger Bevölkerung geschaffen worden sind, um das Streben nach Selbständigkeit für ihre Zwecke zu benutzen, ohne dabei die Gewalt aus der Hand zu geben. Wenn die Sowjetunion auch als Bundesstaat organisiert ist, so ist doch in allen wichtigen Fragen die Entscheidung allein dem Zentrum vorbehalten. Dies ergibt sich schon aus der am 6. Juli 1923 verabschiedeten Bundesverfassung ²⁾.

¹⁾ Über den bundesstaatlichen Charakter der Sowjetunion vgl. Hellingrath, *Der Sowjetstaat*, München 1930, S. 116 ff. und v. Metzler, *Die auswärtige Gewalt der Sowjetunion*, Berlin 1930, S. 9.

²⁾ Über die Verfassung der Union vgl. Alexejew, *Die Staatsverfassung*, in: *Das Recht Sowjetrußlands*, Tübingen 1925, S. 18 ff.; Timaschew, *Grundzüge des sowjetrussischen Staatsrechts*, Breslau 1925; Neuberger, *Die Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik*, Berlin und Bonn 1926; Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*,

Hiernach sind die obersten Organe der Bundesrätekongreß, gewählt von den Sowjets der Städte und den Sowjetkongressen der Gubernien des ganzen Bundes, der Bundeshauptvollzugsausschuß, bestehend aus zwei Kammern, die allerdings gewöhnlich gemeinsam tagen, dem Bundesrat, der vom Bundesrätekongreß gewählt wird, und dem Nationalitätenrat, in dem die Vertreter der Gliedstaaten, der autonomen Republiken und der autonomen Gebiete sitzen. Diesen beiden Organen, als den höchsten der Union, gehört nach Art. 1 der Verfassung die Vertretung nach außen¹⁾. Der Bundeshauptvollzugsausschuß wählt einen Vorstand, der das oberste ständige Bundesorgan ist. Daneben steht als Vollzugsorgan der Rat der Bundesvolkskommissare (Sownarkom). Hier sind zu unterscheiden die fünf Volkskommissariate für den ganzen Bund, die in den Gliedstaaten fehlen, vor allem die Volkskommissariate für auswärtige Angelegenheiten, Handel und Krieg, und die sogenannten vereinigten Bundesvolkskommissariate, denen in den Gliedstaaten gleichnamige Kommissariate mit konkurrierender Kompetenz entsprechen. Daß die Gliedstaaten auf keinem Gebiet vollkommen selbständig sind, ergibt sich aus Art. 20 der Bundesverfassung, nach welchem Beschlüsse der Sowjetkongresse der Gliedstaaten von dem Bundesrätekongreß und dem Bundeshauptvollzugsausschuß beanstandet und selbst für ungültig erklärt werden können. Auf jeden Fall ist für die auswärtigen Angelegenheiten und für den Handel heute allein der Bund zuständig. Der Wille der Gliedstaaten ist belanglos²⁾.

In der inneren Gliederung der einzelnen Staaten läßt sich ein ähnlicher Aufbau verfolgen. In den Gemeinden werden die Sowjets gewählt, die dann ihre Vertreter zu den Rätekongressen der nächsthöheren Stufe entsenden. Über Wolost, Kreis und Gubernie gelangen

Paris 1928; Klibanski, Die Gesetzgebung der Bolschewiki, Breslau 1922; A. Rado, Die politische Gliederung d. Sowjetunion im Bulletin der Berliner Handelsvertretung »Aus der Volkswirtschaft der UdSSR« 1927, H. 1, S. 2 ff.

¹⁾ Über die Frage, durch welche Organe Verträge abzuschließen und vor allem zu ratifizieren sind, vgl. Durdenewsky, Die Staatsverträge im Verfassungsrecht der UdSSR, in Ostrecht 1925, S. 201 ff.; Korovin, Sovremennoe meždunarodnoe publičnoe pravo (Das moderne Völkerrecht), Moskau 1926, S. 79.

²⁾ Bundesverfassung Art. 1. Hellingrath, aaO. S. 113. Der Vertrag von Rapallo, der die Grundlage für das Vertragswerk vom 12. 10. 1925 bildet, wurde noch mit der RSFSR abgeschlossen und mußte später durch Vertrag vom 22. 11. 1922 mit den damals bestehenden Rätestaaten auf diese ausgedehnt werden. Aber schon kurz darauf, am 30. 12. 1922, waren die Führer der RSFSR zur Gründung des Bundes geschritten.

wir zum Rätekongreß des Staates, der aus den Vertretern der Gubernialrätekongresse und der Räte der großen Städte gebildet wird. Die Kongresse der höheren Stufen, in Gubernie und in der Zentrale, wählen Vollzugsausschüsse, diese jeweils ein Präsidium, dem dann die wirkliche Arbeit obliegt. Die Rätekongresse selbst treten selten zusammen. So entstehen in den einzelnen Staaten, ebenso wie im Bund, als höchste Organe Rätekongreß, Vollzugsausschuß, Präsidium und daneben der Rat der Volkskommissare, der während der Zeit des Kriegskommunismus fast die ganze Gewalt bei sich vereinigte, inzwischen aber im Verhältnis zum Vollzugsausschuß und dessen Vorstand zu einem mehr ausführenden Organ herabgedrückt worden ist. Eine wirkliche Trennung der Gewalten kennt das Sowjetrecht nicht: die einzelnen Organe können Gesetze, Verordnungen und Verfügungen erlassen und Verwaltungsmaßnahmen anordnen. Auch eine strenge Teilung der Kompetenz findet nicht statt. Wenn auch der Rätekongreß theoretisch das oberste Organ ist und damit Träger der Staatsgewalt: er ist es nur, solange er versammelt ist. An seine Stelle tritt der Vollzugsausschuß bzw. das Präsidium mit derselben Zuständigkeit. Durch diese zeitliche Gewaltenteilung geht tatsächlich die Macht auf das Präsidium als auf das ständige Organ über, vor allem dadurch, daß es über die Sitzungszeiten der anderen Organe bestimmt.

Die Verfassung des Sowjetstaats kennt keine Beamten, die von der Zentrale bestimmt werden: sämtliche Geschäfte besorgen die gewählten Räte. Es erscheint schwer denkbar, daß bei einem auf diese Weise aufgebauten Staat eine glatte Abwicklung der Geschäfte möglich ist. Aber dies erklärt eine andere Macht, die in der Verfassung nicht genannt, in dem offiziellen System nicht sichtbar wird, jedoch die wirkliche Gewalt in Händen hält: die russische kommunistische Partei, jetzt WKP oder kommunistische Partei des ganzen Bundes. Sie ist für den ganzen Bund streng zentralisiert. Die Leitung liegt in den Händen des politischen Büros des Zentralkomitees (Politbüro). Die Zahl der Parteimitglieder wurde möglichst niedrig gehalten, ja gewaltsam verringert, um der Parteiangehörigen unbedingt sicher zu sein. Die Parteileitung regiert das Reich. Ihre Weisungen werden durchgeführt mit Hilfe der den Sowjets und Sowjetkongressen angehörenden Kommunisten ¹⁾. Da zudem der jeweils oberen Stufe das

¹⁾ Zur Veranschaulichung sei die Tatsache erwähnt, daß in der RSFSR bei den Wahlen des Jahres 1922 in den Wolostkongressen nur 11,7% Kom-

Recht gegeben wurde, die Maßnahmen der unteren zu beanstanden und aufzuheben, so schritt die Zentralisierung rasch vorwärts, und die gewählten Räte wurden mehr und mehr zu Beamten, welche die Weisungen der Zentrale zu befolgen hatten. So ergibt sich eine Doppelseitigkeit im Aufbau des russischen Staates: das verfassungsmäßig festgelegte offizielle Sowjetsystem, das auf Wahl beruht und zu starker Dezentralisation und häufigem Wechsel in den leitenden Stellen führen müßte, im Hintergrunde aber die WKP, die eine schroffe Zentralisierung aufrecht erhält, die leitenden Stellen in der Hand hat und damit eine einheitlich geführte Politik für das ganze Reich gewährleistet.

Aber die Führer der kommunistischen Partei sind nicht nur die Leiter Rußlands. Sie sind auch die Leiter der 3. Internationale. Das politische Büro (Politbüro) des Zentralkomitees der allrussischen kommunistischen Partei (WKP) leitet de facto die Außenpolitik des Sowjetstaates und die internationale Politik der Komintern¹⁾. Während im einen Fall Mittel nationaler Außenpolitik benutzt werden, sind es im anderen revolutionäre Mittel. Die Ziele aber, Stärkung des russischen Staates und Weltrevolution, gehen ineinander über, und es ist oft schwer zu entscheiden, welche Tendenz gerade das Übergewicht hat. Dabei ist zu bedenken, daß die Wahrung der nationalen, russischen Interessen und die Ausbreitung des Kommunismus vielfach zusammenfallen: die Ausbreitung des Kommunismus bedeutet, jedenfalls zunächst, eine Ausbreitung des russischen Einflusses. Die Länder, die das Rätssystem angenommen haben, sind in vollkommene Abhängigkeit von der Moskauer Zentrale geraten.

Schon diese kurze Übersicht über den Aufbau der Union zeigt, daß man bei Betrachtung der Beziehungen zu Rußland nicht denselben Maßstab anlegen kann, den man gegenüber abendländischen Mächten zu brauchen gewohnt ist. In den Verhandlungen mit Rußland stehen wir dem offiziellen System gegenüber, politisch dem Kommissariat für auswärtige Angelegenheiten, wirtschaftlich dem Kommissariat für

munisten saßen, in den Kreiskongressen bereits 54,4%, während im allrussischen Kongreß die Kommunisten fast 95% ausmachten.

¹⁾ Vgl. auch Grabowski, Der englisch-russische Bruch, Zeitschrift für Politik, 1927, S. 77. Er sieht auf der einen Seite die Sowjetbürokratie mit dem Willen zur Konsolidation des Staates, auf der anderen Seite die weltrevolutionäre Stoßlinie dieses Staates. Beweis dafür seien die häufigen Konflikte zwischen dem Narkomindel (Kommissariat für auswärtige Angelegenheiten) und der Komintern; Cleinow, Die Außenpolitik der Sowjetunion und ihrer Organe, in »Europäische Gespräche«, Jahrgang 1927, S. 399.

Handel, mit ihren Außenposten, der Diplomatie und den Handelsvertretungen. Aber die Kommissariate sind nicht selbständig, sondern folgen den Weisungen des Politbüros, das eine Parteiinstitution ist und nur schwer zur Verantwortung gezogen werden kann. Häufig dürften sie auch keinen Einfluß auf die Handlungen derjenigen Mächte haben, mit deren Hilfe das Politbüro auf einer anderen Ebene in den Gang der auswärtigen Politik eingreifen kann, nämlich der kommunistischen Parteien und sonstiger Organisationen, deren Zentralen, wie die Komintern, tatsächlich unter der Leitung des Politbüros der WKP stehen ¹⁾. Die Strömungen im Politbüro wirken sich auf die Außenpolitik aus. Bedeutung und Tätigkeitsart der offiziellen Außenposten wechseln, wenn die Strömungen im Politbüro sich ändern.

Innerhalb dieses verwickelten und kaum übersehbaren Gewebes stehen an wichtiger Stelle die Handelsvertretungen, welche die wirtschaftlichen Interessen im Auslande vertreten.

Nicht nur der staatliche Aufbau weicht von den sonst bekannten Systemen ab, sondern auch die Rechtsordnung auf dem wirtschaftlichen Gebiet ist neuartig und kaum mit irgendeinem bisher bekannten Wirtschaftssystem zu vergleichen. In dem Bund der Rätestaaten ist die Industrie nationalisiert, der Außenhandel monopolisiert worden. Der sowjetrussische Handel ist nicht frei, sondern wird geleitet auf Grund eines jährlich von den staatlichen Stellen aufgestellten Planes.

In der ersten Zeit nach der Revolution, der Periode des sogenannten Kriegskommunismus war der Versuch gemacht worden, den gesamten Handel in der Hand des Staates zu vereinigen und in Rußland die Gemeinwirtschaft einzuführen. Ist auch eine allgemeine Verstaatlichung des Handels nicht durchgeführt worden: praktisch schien sie Tatsache geworden zu sein; denn eine Menge einzelner Erlasse monopolisierte die verschiedenen Gebiete des Handels, und es zeigte sich erst beim Übergang zur neuen ökonomischen Politik, daß einzelne Handelsgegenstände nicht erfaßt worden waren. Die Absicht der Sowjetregierung war, wie aus einem Dekret des Rats der Volksbeauftragten vom 21. Nov. 1918 deutlich hervorgeht, den Privathandel durch die

¹⁾ Es ist nicht möglich, hier auf das Problem der Verantwortlichkeit der Sowjetunion einzugehen. Ich verweise auf den Aufsatz von Verdross in der Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. IX, Heft 4, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Sowjetunion für die Handlungen der russisch-kommunistischen Partei und der 3. Internationale.