



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Friedrich, Julius: Die Zukunft des Völkerrechts

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

die überseeische Zufuhr von Rohstoffen und Lebensmitteln abschneiden könnte, sondern vor allem die Angst für die Kolonien, die England schon einmal vor hundert Jahren im Besitze gehabt hat, und die jetzt außer von England, auch noch von Japan bedroht sind. Hat doch der „Telegraaf“, der häufig das ausspricht, was sich andere Blätter nicht zu sagen getrauen, sich nicht gescheut, seinerzeit der holländischen Regierung ganz offen mit der Besetzung Javas durch die Japaner zu drohen, falls die Ausfuhr von Zinn nach Deutschland nicht sofort eingestellt werde.



Die Zukunft des Völkerrechts

Von Dr. jur. Julius Friedrich, Professor an den Kölner Hochschulen



Der Weltkrieg hat die Menschheit vor neue, bis dahin nicht gekannte, gewaltige Aufgaben gestellt. Es wetteifern in Theorie und Praxis alle Berufe, Nationalökonomien und Finanzleute, Naturwissenschaftler, Techniker und Kaufleute, Theologen und Pädagogen, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Auch den Juristen ist in Kriegs- und Kriegsnotgesetzen, in der inneren, namentlich der wirtschaftlichen Verwaltung und in der Verwaltung der besetzten feindlichen Gebiete kein klein Stück Arbeit zugefallen. Nur ein Zweig der Rechtswissenschaft scheint beiseite zu stehen, ja scheint fast seine Existenzberechtigung verloren zu haben: Die Wissenschaft vom Völkerrecht. Der Bonner Historiker Schulte hat kürzlich geäußert: Das Völkerrecht ist der Tummelplatz gelehrter Konstruktionen, die in der Praxis unmöglich sind. Und Bismarck hat einmal gesagt: In der auswärtigen Politik befolge ich keine Grundsätze, sondern ich tue von Fall zu Fall, was mir richtig scheint; und ein andermal: Mit juristischen Theorien läßt sich keine auswärtige Politik treiben. Der Mann der Wissenschaft, der Historiker, und der Mann der Praxis, der Staatsmann, haben damit dem Völkerrecht als praktischer Wissenschaft das Todesurteil gesprochen. Hat die entsetzliche Praxis des Weltkrieges dies Todesurteil vollstreckt? War es ein Wahn, in dem wir lebten, als wir im Völkerrecht etwas als wirksam ansahen, das nicht wirksam gewesen ist? Haben wir mit dem Völkerrecht etwas als vorhanden angenommen, das nicht vorhanden war? Ja und nein. Das, was wir Völkerrecht nannten, war wirksame Wirklichkeit; aber es war kein „Völker“-Recht und es war kein Völker-„Recht“ im strengen Sinne der „Jurisprudenz“. Was war es denn? Ist es noch heute? Wird es in Zukunft sein? Das sind die Fragen, die wir uns stellen wollen.

Es war kein „Völker“-Recht. Das beweist seine Geschichte. Das Völkerrecht hat eine kurze Geschichte. Kaum 300 Jahre ist es alt, wenn wir von den primitiven Anfängen des Gesandtschaftsrechts, des Kriegsgefangenen- und Vertragsrechts in der Römerzeit und im Mittelalter absehen. Hugo Grotius und der Westfälische Frieden haben es geschaffen. Hugo Grotius in seinem *Mare liberum*, Die Freiheit des Meeres, und in seinem berühmteren Werke *De jure belli ac pacis*, Vom Recht des Krieges und des Friedens. Für ihn war das Völkerrecht das Recht, „quod inter populos aut populorum rectores intercedit“, das Recht, welches zwischen den Völkern und deren Herrschern gilt. Daher stammt der Name „Völkerrecht“. Es war für ihn in erster Linie „Völker“-Recht, in zweiter Linie Völkerrecht vermittelndes Herrscherrecht. Der Art nach war es ihm teils Naturrecht und göttliches Recht, teils menschliche Sitte (*mores*) und menschlicher Gebrauch (*iura tacito pacto introducta*). Verträge (*federa, pactiones, conditiones*) erkannte er nicht als Völkerrechtsquellen an. Der Westfälische Frieden hat diese Gedanken erstmalig praktisch ausgebaut, zugleich aber auch schon die Reinheit der Konstruktion verlassen. Er hat die „Freiheit des Meeres“ übernommen, aber auch die deutschen Territorien als Staaten, als Völkerrechtssubjekte anerkannt und damit einer Entwicklung den Weg gebahnt, die bis zum Ende des 18. Jahrhunderts abgeschlossen ist: Im Jahre 1797 konnte Kant in seinen *Metaphysischen Anfangsgründen der Rechtslehre* vorschlagen, den Namen „Völkerrecht“ durch „Staatenrecht“ zu ersetzen. Und in der Tat ist das Völkerrecht bis dahin immer Staatenrecht gewesen und ist es geblieben bis auf den heutigen Tag. Es war und ist kein Recht zwischen den Völkern, sondern zwischen den Staaten, ein zwischenstaatliches Recht. Und als die Staatsgewalt mit der Herrschergewalt vollkommen zusammenfiel, als die Herrscher sagen durften: *l'état c'est moi* oder — was dasselbe bedeutet —: Ich bin der erste Diener des Staates, allerdings der erste, wie es Friedrich der Große gemeint hat, als das Preussische Allgemeine Landrecht die Fülle der Rechte und Pflichten des Staates in dem Oberhaupt des Staates vereinigte, da wurde das Völkerrecht zum Herrscherrecht, zum Diplomatenrecht. Das Völkerrecht hatte die Völker vergessen. Auch die Stände wurden, wo sie noch bestanden, nur zugezogen, wenn die Sache etwas kostete, und man nicht durch die reichsgesetzliche Bewilligungspflicht der Stände, wie sie der Jüngste Reichsabschied von 1654 festgesetzt hatte, gedeckt war. Erst die Aufklärer Rousseau, Wolff und andere, und die französische Revolution haben ja die Bedeutung der Individuen, aus denen sich der Staat zusammensetzt, für das Staatsganze unterstrichen. Das war ja auch der Hauptgrund für den Zusammenbruch des unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Großen in straffer Beamten- und Offizierszucht so mächtig empor geblühten Preußen, daß man etwas vergessen hatte in der Organisation von Staat und Gemeinde, von Heer und Verwaltung: das Volk. Erst das 19. Jahrhundert hat ja Volksherr und Selbstverwaltung der Gemeinden, Volksvertretung und Volksrecht in Preußen

geschaffen. Aber das Völkerrecht hat man wiederum dabei vergessen; es blieb, was es gewesen war: Herrscherrecht, Diplomatenrecht. Denn was die konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts über völkerrechtliche Vertretung und völkerrechtlichen Vertragschluß enthalten, ist innerstaatliches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Recht der Grundlagen der auswärtigen Verwaltung, Staatsrecht, kein Völkerrecht.

Das Völkerrecht haben also die Völker nicht geschaffen. Es war aber auch nicht für sie bestimmt. Die es handhabten und fortbildeten, waren wiederum die Herrscher, die Diplomaten. In seltenen — und nicht den wichtigsten — Fällen wurden auch die Parlamente, aber ohne das Recht der Initiative und der Abänderung, zugezogen und die wichtigeren Normen wurden meist Jahre lang vor ihnen mehr oder weniger geheim gehalten, — aus Gründen der auswärtigen Politik. Deshalb ist — nach Ansicht Gneists und Labands, anderer Ansicht sind E. Meier, Sellinet, Zorn, Schoen — die Mitwirkung der Parlamente bei völkerrechtlichen Verträgen lediglich „staatsrechtlicher“ und nicht „völkerrechtlicher“ Art. Die auswärtige Politik besorgten ja die Herrscher, die Diplomaten.

Damit haben wir den Übergang zur zweiten These gewonnen: Das sogenannte Völkerrecht war und ist auch kein Völker-„Recht“ im strengen Sinne der „Jurisprudenz“. Nicht, weil es keine Zwangs-, keine Exekutionsinstanz für das Völkerrecht gibt; denn der physische, der natürliche Zwang ist kein Wesenskriterium des Rechts, die meisten Rechtsnormen werden vielmehr freiwillig anerkannt oder auch unfreiwillig anerkannt, also rein psychisch erzwungen. Und es gibt auch Rechtsnormen ohne die Möglichkeit der Zwangsvollstreckung, — die übrigens stets nur für die Verwirklichung subjektiver Ansprüche da ist, nicht zur Sicherung der objektiven Rechtsordnung. Auch nicht deshalb, weil ein staatsähnliches Gebilde über Staaten begrifflich unmöglich sei; denn der Bundesstaat ist ein solches, sogar ein Staatsgebilde, ein Staatenstaat. Auch nicht deshalb, weil das Völkerrecht „das Wichtigste nicht regelt“, nämlich die Verhältnisse, die sich auf die Ehre, die Existenz und die Lebensinteressen der Staaten beziehen; denn das Recht soll und kann nicht alle menschlichen Verhältnisse regeln, und jene Verhältnisse könnten auch völkerrechtlich bis zu einem gewissen Grade geregelt werden. Endlich auch nicht deshalb, weil das Völkerrecht für den einzelnen selbständigen Kulturstaat nur insofern und insoweit bindend ist, als er es anerkennt, durch seinen Herrscher „ratifiziert“ hat; denn die Anerkennung der Rechtsnormen ist der letzte Verpflichtungsgrund allen menschlichen Rechts, und es gibt auch im Bundesstaatsrecht Normen, die nur durch die Anerkennung einzelner Gliedstaaten abänderungsfähig sind. — Sondern aus ganz anderen Gründen.

Das sogenannte Völkerrecht ist kein Recht im Sinne der strengen „Jurisprudenz“ — einmal deshalb, weil das „Recht“ begrifflich zu bestimmen ist als die von Herrscher und Volk einer bestimmten Menschengemeinschaft aner-

kannte Wortformel zur Regelung der wirtschaftlichen und sonstigen Machtverhältnisse der Menschen dieser Gemeinschaft, es aber weder einen Völkerrechtsherrscher noch auch ein Völkerrechtsvolk gibt, sondern nur die ideell zusammengefaßte Mehrheit staatlicher Herrscher und staatlicher Völker, — die jedoch alle rechtlich „in“ den Staaten stehen, nicht „über“ ihnen. Deshalb ist auch die Gemeinschaft der Völkerrechtsstaaten keine „Menschengemeinschaft“ im strengen Sinne des „Rechts“, keine Rechtsgemeinschaft, sondern eine tatsächliche Kulturgemeinschaft. Alle Versuche, ihr mit „juristischen“ Gemeinschaftskategorien beizukommen, sind als mißglückt anzusehen. Sie ist kein Staat oder Bundesstaat oder staatsähnliches Gebilde; denn sie ist weder grundgesetzlich noch gewohnheitsrechtlich nach Art einer Verfassung zusammengehalten. Sie ist überhaupt keine juristische Person, kein Verein, keine Genossenschaft, keine Gesellschaft im Sinne des Staatsrechts; denn sie hat kein Vertretungsorgan nach innen und außen, keinen Vorstand. Sie ist auch kein Staatenbund oder sonstiger völkerrechtlicher Verband aus demselben Grunde. Man könnte sie allenfalls eine völkerrechtspolitische Korporation auf gleichsam genossenschaftlicher Grundlage nennen, obwohl sie auch als solche keine rechtlich umschriebenen Funktionen hat. — Wir müssen daher sagen: Das von ihr durch allmähliche Anerkennung seitens der einzelnen Kulturstaaten in Staatengebräuchen und Staatenverträgen geschaffene Völkerrecht ist mithin auch kein „Recht“ im strengen Sinne der „Jurisprudenz“.

Das Völkerrecht war und blieb ein Recht nicht über, sondern zwischen den Staaten, sodaß die einseitige Aufhebung einer Vertragsbestimmung auch den oder die Vertragsgegner ermächtigte, von der Norm abzugehen, und man heute noch in gewissem Sinne berechtigt wäre, das Vertragsrecht als solches — als Völkerrechtsquelle — mit Hugo Grotius überhaupt nicht anzuerkennen. Zumal die „*clausula rebus sic stantibus*“, d. i. die Klausel, daß eine vertragliche Rechtsnorm nur solange gelte, als die tatsächlichen Voraussetzungen, die zu ihrer Schaffung geführt haben, noch vorhanden sind, oder sich nicht wesentlich geändert haben, in der Praxis eine viel weitere Interpretation erfährt als in der Theorie, — und das Alles bezieht sich nicht nur auf spezielles, d. i. von einzelnen Staaten zur Regelung einzelner Rechtsverhältnisse geschaffenes Recht, sondern auch auf allgemeines und umfassendes Völkerrecht, wie z. B. die beiden Haager Friedensabkommen von 1899 und 1907. Diese gelten, wie wir aus den Erfahrungen des Weltkriegs heraus feststellen müssen, nicht soweit und weil sie vereinbart sind, sondern weil sie vielfach längst durch Gebräuche anerkanntes Gewohnheitsrecht vertraglich festgelegt haben, und dieses gilt nach wie vor, ob es darin oder ob nicht, ob es klar und vollständig oder unvollständig und mangelhaft darin enthalten ist, ob es von einzelnen oder von vielen oder von allen Völkerrechtsstaaten anerkannt, ratifiziert worden ist (die Anwendung der „*Allbeteiligungsklausel*“ — die sogleich zu erwähnen ist — auf den Weltkrieg z. B. würde zu ganz unmöglichen Folgerungen führen). Auch

diese allgemeines Völkerrecht enthaltenden völkerrechtlichen Verträge haben als Völkerrechtsquellen nur sehr relativen und mehr historischen Beweiswert als juristische Bedeutung.

Überall im Völkerrecht sehen wir außerdem ein Vorherrschen politischer Zwecke über die juristische Grundlegung, einen Erkenntnisgrund und eine Erkenntnisweise, die wir nicht mehr nur als „Jurisprudenz“, sondern auch und überwiegend als „Rechtspolitik“ anzusprechen berechtigt sind. Das Völkerrecht teilt in dieser Hinsicht das Schicksal des Kolonialrechts und des Verbrechensbekämpfungsrechts, die ebenfalls überwiegend rechtspolitischen Charakter tragen. Hier wie dort handelt es sich weniger um rechtliche Bindungen und umfassende Festlegungen von langer Dauer (Kodifikationen), wie das etwa im Zivilrecht oder im Strafrecht im engeren Sinne wünschenswert ist, sondern um freiere, weitherzigere, leichter abänderbare, den jeweiligen Kulturbedürfnissen anpaßbare Bindungen, wie sie etwa das Verwaltungsrecht im Gegensatz zum Verfassungsrecht aufweist. Freilich auf fester allgemeiner Grundlage des Rechts und mit fest bestimmten allgemeinen Zielen.

Der überwiegend „rechtspolitische“ Charakter des Völkerrechts muß auch aus dem Grunde mehr als seither unterstrichen werden, weil die meisten Völkerrechtler ihn nicht anerkennen. Damit sind wir bei den sogenannten „Völkerrechtstheorien“ angelangt, und müssen sie kurz streifen, um zu ihnen Stellung nehmen zu können. Diese Theorien wollen das Völkerrecht zu dem „Recht“ in Beziehung setzen, meist mit dem Unterziel, den „juristischen“ Charakter des Völkerrechts darzutun.

Man unterscheidet „dualistische“ und „monistische“ Völkerrechtstheorien, je nachdem man Völkerrecht und Staatsrecht (dieses im denkbar weitesten Sinne als das vom einzelnen Staate für ihn selbst geschaffene Recht, also alles innerstaatliche Recht) in zwei verschiedene Rechtskreise verlegt, von denen keiner den andern deckt, oder man sie in einem einzigen oder in mehreren konzentrischen Kreisen unterzubringen versucht. Innerhalb der dualistischen Völkerrechtstheorien sind diejenigen hervorzuheben, die Völkerrecht und Staatsrecht als „qualitativ“ untereinander verschieden ansehen und die beiden Rechtsarten deshalb in verschiedene Ebenen verlegen. Man kann sie sich dadurch veranschaulichen, daß man sich den Staat auf der untersten Stufe einer fünfteiligen Stufenfolge vorstellt. Dann steht über ihm auf der zweiten Stufe das auch ihm übergeordnete Staatsrecht, auf der dritten das Völkerrecht, auf der vierten der ethische Imperativ und auf der fünften und obersten Stufe das Gehot des Glaubens, die Religion. Gehen wir die Stufen von unten nach oben, so erscheint die Staats- und Herrscheridee als einzige Rechtsquelle, als allein treibende Kraft, die außerhalb ihrer selbst und über sich hinaus das Staatsrecht und durch dieses hindurch vermittle des Verfassungsrechts durch weitere Abstraktion in höherer Ebene das Völkerrecht schafft, dieses wiederum in höherer Ebene zur Völkerethik und zum Völkerfrieden verallgemeinert, um im Glauben und in der

Staatsreligion das Werk zu krönen. Also ein allmählicher Auskristallisierungsprozeß, ein Ausleseverfahren, ein Menschenwerk, um das Recht bis in den Bereich des Göttlichen zu heben, — ein Werk des Staates. Und gehen wir umgekehrt die Stufen von oben nach unten, so sehen wir jene andere Theorie entstehen, der das göttliche, das geoffenbarte Recht die Quelle allen Rechts ist, das sich auch in menschlicher Ethik und im natürlichen, d. i. der Menschheit gemäßen Rechte, dem Naturrecht, von dem das Völkerrecht ein Teil ist, noch widerspiegelt, das aus dem Völkerrecht das Staatsrecht hervorgehen läßt und mittels dieses den Staat selber, der auf solche Weise ebenfalls seinen göttlichen Ursprung nachgewiesen erhält. Die ganze Reihe — entweder von oben nach unten oder von unten nach oben — finden wir in der Naturrechtsphilosophie des siebzehnten und neunzehnten Jahrhunderts, erstere auch in der orthodox-katholischen Rechtsphilosophie von heute. Teile der Reihe sind in der neuesten weltlichen Rechtsphilosophie zu finden. Für Lasson, E. J. Becker und Verolzheimer z. B. ist das Völkerrecht kein „Recht“ im strengen Sinne, steht also auf „höherer“ Stufe. Nach Pohl ist das Völkerrecht durch Abstraktion aus dem national-internationalen Recht gewonnen worden. Krabbe erklärt die ganze Staatspersönlichkeit aus dem Völkerrecht, ordnet dieses dem Staatsrecht über, läßt das Staatsrecht ganz in dem (freilich von diesem „delegierten“) Völkerrecht aufgehen. Andererseits streicht Zorn (und ähnlich Fricker) die Völkerrechtsstufe vollständig und läßt die Völkerrechtsverträge nur moralisch binden. Für ihn hört mit dem Staatsrecht die Rechtssphäre überhaupt auf, sodaß das sogenannte Völkerrecht, soweit es als „Recht“ erscheint und angesehen werden kann, mit dem Staatsrecht zusammenfällt. Man kann daher seine Theorie als einen Kreis darstellen, in dessen Zentrum das Staatsrecht steht, und innerhalb dessen Peripherie sich das Völkerrecht als „Recht“ befindet. Ihm stehen Leoni und Meyer nahe, die einen Widerspruch im Staatswillen (welcher das Völkerrecht und das Staatsrecht geschaffen hat) als unmöglich empfinden und deshalb beide zusammenfallen lassen. Dann verpflichtet der völkerrechtliche Vertrag rechtlich höchstens zum Erlaß eines Staatsgesetzes, wie es auch schon Gneist, E. Meier und Laband angenommen haben, die deshalb bei Staatsverträgen die staatsrechtliche Bindung von der völkerrechtlichen unterscheiden mußten; Ethik und Glauben stehen hier ganz außerhalb des Kreises der Rechtssphäre.

Damit sind wir schon in die Gruppe der monistischen Theorien eingetreten. Ein Übergangstadium bildet Triepel, der Völkerrecht und Staatsrecht zwar als zwei gleichzeitig nebeneinander in Geltung befindliche Normenkomplexe ansieht, als zwei Rechtskreise, „die sich höchstens berühren“, sie aber doch in eine Ebene verlegt. Und verwandt mit der Triepelschen und der Zornschen Theorie ist die Theorie von Walter Jellinek und Kelsen, daß die völkerrechtlichen Staatsverträge „Staatswille kraft Ermächtigung oder Verweisung“ seien, so daß die beiden Rechtskreise sich schneiden, aber nicht vollkommen decken, — wobei nur zu befürchten ist, daß das gemeinschaftliche Gebiet des (materiellen, nicht for-

mellen) Staats- und Völkerrechts so groß wird, daß wir uns dem einen Kreise Jorns nähern, wo, wie wir sahen, das Völker„recht“ im Staatsrechte, oder, wie wir es oben an der Stufenfolge bei der Theorie Krabbes andeuteten, wo das Staatsrecht im Völkerrechte aufgeht.

Die eigentlich — und konsequent — monistischen Theorien sind nicht nur durchaus auf eine Ebene zu verlegen, sondern auch in einen Kreis oder in mehrere konzentrische Kreise. — Die älteste der eigentlichen monistischen Theorien stammt von dem Rechtsphilosophen Christian de Wolff, demselben, dessen Institutiones juris naturae et gentium von 1754 auf das Preussische Allgemeine Landrecht so großen Einfluß gewonnen haben. Sie ist psychologisch begründet. Wie das Staatsrecht die Rechtsüberzeugung der einzelnen Staaten, so stellt das Völkerrecht — quantitativ — die Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft dar, die er deshalb eine civitas maxima nennt. Das Völkerrecht wird so zum „gemeinsamen“ Recht der Staaten, das von jedem einzelnen Staat der Gemeinschaft „gewollt und gesollt“ werden soll. Die Theorie wird mit ähnlicher Begründung von Kohler, Ullmann, Heilborn, v. Liszt, v. Holtendorff, Bergbohm, Niemeyer, C. Kaufmann, Huber, Fleischmann, Zitelmann und Herrmann vertreten. Hier steht der Staat als Hauptrechtsquelle im Zentrum dreier (bei Wolff zweier —; denn bei den Neueren ist noch das Bundesstaatsrecht als weiterer Rechtskreis hinzugekommen) konzentrischer Kreise, die als „Recht“, „Bundesstaatsrecht“ und „Völkerrecht“ zu bezeichnen sind. — Wenn aber der Staatswille sich ändert? Wie soll er dann ohne Vorbehalt in der Lage sein, auf Bundesstaatsrecht und Völkerrecht einzuwirken, das er mit geschaffen hat? Er bleibt gebunden, bis die übrigen beteiligten Völkerrechtsstaaten ihn lösen. — Abweichend hiervon konstruiert deshalb eine andere Theorie das „Recht“, und zwar das staatliche Verfassungsrecht, als einzige Quelle für die Entstehung des Staates selber, der auswärtigen Verwaltung des Staates und des Völkerrechts, die ebenso viele konzentrische Kreise um das Zentrum „Recht“ bilden. Nur die eigene Rechtsordnung wird als Ausgangspunkt auch der freiwilligen Völkerrechtsbindung angesehen. Der Staat „ist“ nur, sagt diese Theorie, durch seine Verfassung, kann also auch nur wollen, was sie erlaubt. So neuestens Verdross, ähnlich aber schon Georg Jellinek, Lammach, Seligmann und — als andere mögliche Version — auch Kelsen. Der Staat kann dann auch Dritten, außerhalb seines Rechts- und Machtbereichs Stehenden in seiner Verfassung erlauben, mit Wirkung für ihn Völkerrecht zu setzen. Das ist aber ein gar zu formeller Standpunkt, mehr verwaltungs- als verfassungsrechtlicher Art und kann sich doch nur auf den Vertragschluß und seine Folgen beziehen, nicht auch auf den Vertragsbruch und seine Folgen (soweit dieser völkerrechtlich erlaubt ist), der lediglich völkerrechtlich bedingt sein kann, nicht verfassungsrechtlich.

Die Völkerrechtstheorien befriedigen alle nicht recht. Das Recht erscheint hier allzu formalistisch als Filigranarbeit von Begriffen und wird der Wirklichkeit des Völkerrechts nicht gerecht. Ich schlage daher einen anderen Ausgangspunkt vor.

Nicht nur der Staat schafft Recht, sondern jede Menschengemeinschaft kann es produzieren, die Herrscher und Volk und eine Organisation dafür hat. Gelänge es, der Kulturgemeinschaft der Völkerrechtsstaaten eine Rechtsorganisation zu geben und darin die Rechtsbegriffe Herrscher und Volk Wirklichkeit werden zu lassen, so wäre das Völkerrecht „Recht“ im strengen Sinne der Jurisprudenz geworden. Da aber zurzeit noch Herrscher und Volk sowie die Organisation (die man sich ja nach Art eines Weltbundesstaates oder -staatenbundes wohl vorstellen könnte) lediglich der Idee nach existieren, kann von überstaatlichem Völkerrecht nicht die Rede sein, sondern höchstens von zwischenstaatlichem. Das, was wir meist „zwischenstaatliches“ Recht nennen, das sogenannte internationale Verwaltungs-, Straf-, Privat- und Prozeßrecht ist nun durchaus nur gemeinsames oder in der Hauptsache übereinstimmendes oder Rücksicht nehmendes Staatsrecht (im weitesten Sinne). Es gibt aber ein „zwischenstaatliches“ Recht, das viele zu unrecht Staatsrecht nennen, obwohl es nicht kraft staatlicher Anerkennung gilt, sondern dem Staate gegenüber allenfalls für staatlich geduldetes Recht angesehen werden kann: das von der katholischen Weltkirche geschaffene katholische Kirchenrecht. Dieses zwischenstaatliche Recht ist auch nicht deshalb staatliches Recht, weil der Staat heute die Grenzen zwischen Staat und Kirche bestimmt. Man könnte es ein „Recht zwischen den Völkern“ nennen, das doch nicht staatliches Recht geworden ist, — das einzige „Völkerrecht“ im Sinne des Hugo Grotius, welches die Völkerrechtentwicklung überdauert hat.

Wir wollen alles staatliche und nichtstaatliche Recht unter einem Gesichtspunkt zusammenfassen, den germanischen Gedanken von der grundsätzlichen Einartigkeit allen (öffentlichen und privaten) Rechts, auch des Völkerrechts (der Zukunft) zugrunde legen.

Das positive, d. i. jeweils innerhalb einer organisierten Menschengemeinschaft von Herrscher und Volk anerkannte Recht kann einmal aus sich selbst, in seinem historischen Zusammenhange oder rein dogmatisch erfasst, erforscht und angewandt werden. Das ist der Erkenntnisgrund und die Erkenntnisweise der „Jurisprudenz“. Es kann aber auch in konkrete Zweckzusammenhänge gebracht und so erforscht, festgestellt und gehandhabt werden; das ist „Rechtspolitik“. Und es kann endlich in einem Weltanschauungszusammenhange erkannt und theoretisch und praktisch durchforscht und festgehalten werden. Das ist der Standpunkt der „Rechtsphilosophie“. Stellt man sich nun diese drei Methoden als konzentrische Kreise vor, deren Mittelpunkt das Recht ist, so wird die Rechtsphilosophie zum Maßstab für Rechtspolitik, Jurisprudenz und Recht — oder dieses für jene drei Methoden der Rechtsforschung, je nachdem ich das im Zentrum der drei konzentrischen Kreise stehende Recht in diese oder diese in das Recht hineinprojiziere. Außerhalb der so dargestellten Gesamtrechtssphäre aber berührt sich der äußerste Kreis (der Rechtsphilosophie) mit anderen — überstaatlichen — Weltanschauungswerten (ästhetischen, ethischen, religiösen Charakters) und anderen absoluten Maßstäben, wie sie Naturwissenschaft und Technik liefern (z. B. den

Naturgesetzen). Dann wird das Recht als machtverteilendes und Verletzungen der Machtverteilung ausgleichendes Prinzip zur „Gerechtigkeit“ im Sinne des Aristoteles. — Und das Völkerrecht? — Es findet seine Stelle mehr im zweiten als im ersten Kreise; es ist mehr Rechtspolitik als Jurisferei. Die Völkerrechtspraxis ist überwiegend Rechtspolitik, das Völkerrecht selbst nur dann „Recht“ im strengen Sinne der „Jurisprudenz“, wenn man die herrschaftliche Organisation fingiert, falls man nicht die ideelle Einheit der staatlichen Herrscher (und Völker) als Ersatz gelten lassen will. Es ist dann ein auf der gleichsam genossenschaftlichen Grundlage der Kulturgemeinschaft der Völkerrechtsstaaten durch gegenseitige Bindung im Wege der ausdrücklichen oder stillschweigenden Anerkennung als gemeinsame und für notwendig erachtete Rechtsüberzeugung erwachsenes „Recht“ in denkbar freiestem Sinne der Jurisprudenz, das die Ausübung von Hoheitsrechten der Völkerrechtsstaaten zum Gegenstande hat und das nur psychisch oder im Wege der Selbsthilfe erzwungen werden kann. —

Was gilt vom Völkerrecht noch heute? Was hat im Völkerkrieg bis jetzt gegolten? Man könnte auch fragen: Was haben sie aus dem bis zum Völkerkriege von uns als geltend angenommenen Völkerrechte gemacht? Denn was bis zum August 1914 an Völkerrecht als geltend angenommen wurde, wissen wir. Es schien eine stetige Fortentwicklung des Völkerrechts zu sein, im Sinne fortschreitender Kultur, der sich fortentwickelnden Völkerfriedensidee, der Vermenschlichung des Krieges, der Vervollkommnung des Menschengeschlechts. Humanisierungsverträge für das Kriegesrecht begegnen uns schon im 18. Jahrhundert. Der Pariser Vertrag von 1856 sprach schon von Vermittlung völkerrechtlicher Streitigkeiten, und die Seerechtsdeklaration vom selben Jahre regelte das Neutralitäts- und das Seekriegesrecht. Das Nationalitätenprinzip führte — neben manchen Auswüchsen — zur Befreiung Griechenlands, zur Einigung Italiens und Österreichs, zur Gründung des Deutschen Reiches. Milde und Menschlichkeit waren die Motive, welche die Genfer Konvention 1864, das Verbot der Dum-Dum-Geschosse 1868, die Anerkennung der Verbindlichkeit internationaler Verträge 1871, die Bekämpfung des Sklavenhandels 1890, die Friedensidee auf den Hager Konferenzen 1899 und 1907 gezeitigt haben. Die Genfer Konvention war 1906 erneuert, 1907 auf den Seekrieg ausgedehnt, das internationale Verwaltungs-, Privat- und Tropenrecht weiter ausgebaut worden, die Londoner Seekriegeserklärung von 1909 schien der Ratifikation nahe, schon träumte man von einem Welt-Oberpreisengericht, von einem obligatorischen Weltschiedsgericht, — da brach der Weltkrieg aus und hat gleich in seinen Anfängen scheinbar einen völligen Zusammenbruch der Völkerrechtsidee gebracht. Neutralität, Meeresfreiheit, Beschränkung des Landkrieges auf die Heeresstreitkräfte und die Staatsgebiete, des Seekrieges auf die Kriegführenden, Genfer Konvention und andere internationale Vertragsbereidungen schienen tote Buchstaben geworden zu sein. Deutschland und seine Verbündeten, ängstlich bemüht, ihren kriegsrechtlichen Verpflichtungen, auch dem Feinde gegenüber und in den

von uns besetzten Gebieten, nachzukommen, mußte erkennen, daß seine zehn großen und kleinen Gegner anders dachten. Es mußte erfahren, daß das Wort des Hugo Grotius „bellum est duellum pacis causa“, der Krieg ist ein ehrenvoller Kampf um des Friedens willen, verwandelt war in dem Schwur: „bellum est instrumentum delendi ac diruendi causa“, der Krieg ist ein Mittel, zu zerstören und zu vernichten, — zu zerstören und zu vernichten die deutsche wirtschaftliche und politische Macht, das deutsche Ansehen und den deutschen Kredit in der Welt, den Erfolg deutscher Arbeit und berechtigten deutschen Entwicklungsstrebens. Wir mußten erfahren, daß jedes Mittel des Hasses, der Leidenschaft, der Verleumdung, ja der Aushungerung friedlicher Bürger, recht schien, um zu jenen Zielen zu gelangen. Daß das Völkerrecht absichtlich gebeugt, verdreht, entstellt, in sein Gegenteil interpretiert wurde, um sich vor der Welt zu rechtfertigen. — Aber daß man dies tat, daß man sich auf angebliches Völkerrecht berief, daß man dem Gegner Völkerrechtsbruch auf Völkerrechtsbruch — mit Recht oder Unrecht — vorwarf, beweist eben, wie tief der Völkerrechtsgedanke bereits in der Menschheit Wurzel gefaßt hat, wie fest man von der Notwendigkeit internationaler Bindung überzeugt ist, wie man von ihr das Heil der Zukunft erwartet. Und die krassesten Auswüchse des nationalen Egoismus und des Völkerhasses beweisen eben in ihrer Kraßheit jedem, der sehen kann, daß die Vergeltung der Vergeltung und die Vergeltung der Vergeltung der Vergeltung zum Krieg aller gegen alle führen muß, zum Menschenchaos. — Aber Funken von Vernunft und allgemeiner Menschenliebe glimmen noch in der erkalteten Asche des Menschenhasses unserer Feinde, wie uns die Beobachtung der Kriegserklärungsnormen, des Bündnisrechts (außer Italien), des Entschädigungsrechts, der Kriegsgefangenen austausch, die Stimmen der ruhig und unparteiisch gebliebenen Neutralität, die allmählich wiederkehrenden Formen internationalen Verkehrs- und Sanitätsrechts beweisen. Aber viel ist es nicht, was beobachtet wurde und beobachtet wird. Von dem stolzen Gebäude des Völkerrechts sind nur die Grundmauern stehen geblieben.

Lohnt es sich noch, darauf wieder zu bauen? Was wird das Völkerrecht der Zukunft sein? Vorsehung spielen ist auch in der Völkerrechtspolitik zwecklos, weil unmöglich, und Prophezeien ein undankbares Geschäft. Wir müssen uns darauf beschränken, die Hauptmängel und -schwächen des heutigen Völkerrechts aufzuzeigen und Ziel und gangbare Wege der Reform ins Auge zu fassen.

Der reformbedürftigste Hauptmangel des Völkerrechts ist wohl der, daß nicht einmal seine Grundlagen, sein „Allgemeiner Teil“, irgendwo eindeutig niedergelegt sind. Die Magna Charta des Völkerrechts ist ungeschriebenes Recht. Wo allgemeine Völkerrechtsätze in Verträgen gelegentlich erwähnt sind, ist dies eher zu bedauern, als zu begrüßen. Denn selten geschieht es in ganz unmißverständlicher Weise; und wir haben gesehen und erfahren, daß der völkerrechtliche Vertrag noch heute die kurzlebigste, veränderlichste und deshalb unsicherste aller Völkerrechtsquellen ist. Den Stürmen des Weltkriegs getropft

haben fast nur Teile der „*mores populorum*“, der „*jura pacto tacito introducta*“. Hugo Grotius hat recht behalten. — Die Völkerrechtsgebräuche gilt es deshalb neu zu sammeln, zu formen, festzulegen. Auch muß das Völkerrecht mehr „allgemeines“ Gewohnheitsrecht als „spezielles“ Vertragsrecht werden. Freilich geht die gewohnheitsrechtliche Entwicklung im Völkerrecht langsamer von statten, als im Staatsrecht im weitesten Sinne. Was hier Jahre und Jahrzehnte, sind dort Jahrhunderte.

Von Einzelheiten ist hervorzuheben: Die „*clausula rebus sic stantibus*“ darf nicht aus dem staatlichen Zivilrecht oder aus dem staatlichen Verwaltungsrecht, sondern muß aus jenen Völkerrechtsgebräuchen authentisch interpretiert werden. Ferner kann zwar die Verfügung über Ehre, Existenz und Lebensinteressen der Staaten selbst nach wie vor nicht völkerrechtlich geregelt werden, wohl aber kann und muß die „Klausel“ von der Ehre, der Existenz und den Lebensinteressen der Staaten in einer Weise formuliert werden, daß sie nicht mehr als Vorwand dienen kann, jeden Angriffs- oder Präventivkrieg zu rechtfertigen; der einzelne Kriegsfall müßte zwecks (sofortiger) Feststellung der Voraussetzungen der Klausel einer internationalen Kommission, einer Spruchbehörde, — keinem obligatorischen Schiedsgericht — zur Prüfung und den beteiligten Volksvertretungen zur Würdigung und Entschließung vorgelegt werden. Die „*Allobetungsklausel*“ (Zitelmann), d. i. die Klausel, daß im Kriege ein Völkerrechtssatz nur dann anwendbar sei, wenn sämtliche am Kriege beteiligten Staaten ihn anerkannt, ratifiziert haben — eine Klausel, deren Anwendung im Völkerkrieg, wie gesagt, zu den unglaublichsten Konsequenzen führen würde — muß hinter der stärkeren Geltung des Gewohnheitsrechtes zurückstehen, wo sie sich in Verträgen findet. — Die „Klausel von der Geltung des früheren Rechts“, d. i. der Satz, daß die Völkerrechtsstaaten an die frühere Formulierung einer Völkerrechtsmaterie solange gebunden seien, bis sie der neuen Formulierung zugestimmt haben, muß im Sinne einer klareren und engeren Bindung der früheren Vertragsstaaten umgeändert werden. — Die „*Neutralität*“ muß neu umschrieben werden, damit die Berufung auf einen „*Rechtssatz*“ für neutrale Geschütz-, Geschosß- und Geldlieferungen an Kriegsführende nicht den Umfang annehmen kann, den sie im Weltkrieg angenommen hat. — Das internationale Verfahren in Verwaltungs- und Prozeßsachen ist zu reformieren — und vieles andere. An das freilich, was viele für das Wichtigste halten: die Möglichkeit einer allgemeinen Abrüstung, glaube ich nicht; *neque quies gentium sine armis* — sagt Tacitus (Hist. IV).

Aber alle diese mehr oder weniger formalistischen und juristischen Dinge müssen zurücktreten hinter das eine große rechtspolitische Ziel des Völkerrechts der Zukunft: den Völkerfrieden. Er war ja auch seither schon das Ziel oder wenigstens ein Ziel der Völkerrechtsentwicklung. Erleichterung der internationalen wirtschaftlichen, rechtlichen und sonstigen Verkehrsmöglichkeiten, Vermenschlichung des Kriegs und Völkerfriede waren — kann man sagen — die Hauptzwecke

der bisherigen völkerrechtlichen Bindung. Sie waren aber allzusehr zusammengehalten von dem Gedanken der völkerrechtlichen Staatenberechtigung, des nationalen Egoismus, und häufig keineswegs diktiert von universaler Menschen- und Lebensweisheit. Nur, wo der nationale Egoismus vereinbar schien mit dem Egoismus der anderen, kam es zu einem Kompromiß. Das Völkerrecht der Zukunft kann aber nur erstehen und sich entwickeln mit einer starken Dosis von nationalem Altruismus. Wenn England, Rußland und Frankreich, vielleicht auch Italien, dabei nicht mitmachen wollen, müssen sie eben in die zweite Stellung, die Stellung des „sacro egoismo“, zurückgedrängt werden. — Es gibt außer dem Völkerrecht auch eine Völkerpflicht. Diese gilt es zu erkennen. Es gilt das Völkergewissen zu wecken und zu verfeinern. So lange noch Diplomaten vom Schläge eines Sazonow, Sonnino, Asquith, Grey, Churchill und Delcassé das Völkerrecht machen und handhaben, solange das Völkergewissen ihrer Völker noch nicht in die Waagschale fällt, wenn es sich um eine Entschließung handelt: Krieg oder Nichtkrieg, Sein oder Nichtsein, solange gibt es wohl für solche Staaten Völker- und Staatenmacht, aber kein Völkerrecht. Dem, was sie so nennen, fehlt der kategorische Rechtsimperativ, fehlt das ethische Minimum, fehlt die das Völkerrecht zu tragen allein befähigte Völkerethik, fehlt das Völkergewissen. —

Der Staat ist aber nur ein formeller Rechtszustand, seine Materie ist Herrscher und Volk. Das Volk, der Volksmann, das Volksheer, die Volksvertretung verkörpern es so gut, wie der Herrscher und seine Organe, — das Völkergewissen. Man sollte auch jenen die Geheimnisse der auswärtigen Politik, soweit sie Völkerrechtsnormen schafft, nicht in dem Maße vorenthalten, wie seither. Der Berliner Historiker Meinecke hat zwar umgekehrt Frankreich als warnendes Beispiel von Volkskontrolle internationaler Abmachungen hingestellt. Allein das französische Volk läßt sich auch in der Politik nur schwer mit dem deutschen vergleichen, und die Deputiertenkammer ist keine freie Vertretung des Volks in unserem Sinne, sondern ein Werkzeug in der Hand einer kleinen kapitalistischen Interessentengruppe. Jedenfalls hat nichts dem deutschen Namen im Weltkrieg mehr genützt, mehr Anerkennung verschafft — nach innen und nach außen — als die Wahrhaftigkeit der deutschen Kriegsberichte. Der Weltkrieg hat sich hier als der große Erzieher zur offenen Interessenvertretung bewährt, die trotzdem vorsichtig, klug, im besten Sinne „diplomatisch“ sein kann. — Das zwischen den Staaten geradezu ungeheuerlich gewordene Völkermißtrauen muß mehr und mehr verschwinden, — wie es zwischen uns und Frankreich schon einmal nahezu verschwunden war und lediglich durch Englands Ränke wieder in sein Gegenteil verwandelt wurde —, muß mehr und mehr einer internationalen Politik gegenseitigen Vertrauens, gegenseitiger Achtung Platz machen.

Das Völkerrecht muß wieder an den Ausgangspunkt anknüpfen, den im siebzehnten Jahrhundert Hugo Grotius geschaffen hat. Nicht als ob wir uns

damit um Jahrhunderte in der Kulturentwicklung zurückschraubten. Inzwischen ist der heutige konstitutionelle Staat entstanden, der den absoluten Staat abgelöst hat. Beide hat Hugo Grotius noch nicht gekannt. Aber hätte er sie auch gekannt, er hätte sein Völkerrecht doch nicht anders definiert als das „*jus, quod inter populos aut populorum rectores intercedit*“. Und hätte noch mehr Nachdruck auf das Recht der Völker gelegt, als auf ein das Völkerrecht vermittelnde Herrscher- und Diplomatenrecht. Jetzt, da wir in fast allen Kulturstaaten ein organisiertes Staatsvolk, einen organisierten Volkswillen haben, den die Volksvertretung darstellt, jetzt, da sich die Volkshoheit bewährt haben, wo sie bestehen und herbeigesehnt werden, wo sie noch nicht bestehen, jetzt, da an der Justiz und in der Verwaltung das Volk in breitem Maße beteiligt ist, da ein Volksrecht die festeste Stütze der Staaten im Innern zu werden beginnt, jetzt scheint es an der Zeit zu sein, auch der Völker des Völkerrechts zu gedenken. Denn auch die kraftvolle und segensreiche Fortentwicklung des Völkerrechts seit der Wende des neunzehnten Jahrhunderts bis zum Weltkriege hatte — zum dritten Male in der Weltgeschichte — die Völker vergessen.

Ohne daß aber den Völkern der ihnen gebührende Rang beim Zustandekommen und bei der Handhabung der Völkerrechtsnormen zugesprochen wird, ehe das Staatenrecht, das Herrscherrecht, das Diplomatenrecht zum „Völker“-Recht im vollen Sinne des Begriffs geworden ist, kann auch das Völker-„Recht“ der Zukunft nicht erstehen. Nicht als ob damit ein neuer Gegensatz zwischen Herrscher und Volk im einzelnen Staate heraufbeschworen würde, im Gegenteil: die neue Entwicklung wird eine völlige Einigung der traditionell-autoritären, der im besten Sinne „konservativen“, und der freier gerichteten, das Recht der Individuen, die den Staat bilden, mehr betonenden, wahrhaft „liberalen“ Kräfte im Staate herbeiführen. Es wird Wirklichkeit werden, was Bismarck einmal zum Ausdruck brachte, als er im Reichstage sagte: Ich verbitte mir diese Monopolisierung des Wortes „Volk“; ich gehöre auch zum Volk, und Seine Majestät der Kaiser auch. — In diesem freiesten und schönsten Sinne soll das Volksganze an der Entwicklung des Völkerrechts teilnehmen und so die Entstehung eines „Völker“-Rechtes erst ermöglichen. Wenn nicht alles täuscht, wird die wunderbare militärische, politische und wirtschaftliche Einigkeit, die das Deutsche Reich schon jetzt als äußerlich aller Welt erkennbare Frucht des Weltkrieges errungen hat, auch bei der Bildung des Völkerrechts der Zukunft aller Welt voranleuchten. Es wird der Welt den Frieden diktieren, nicht wie ein Cäsar, Diktator oder Imperator, der den Sieg davongetragen hat, sondern als Friedensmacht, die den starken Friedenswillen durch die Tat kund tun und der Welt zur Verfügung stellen will, — ein lebendiges Beispiel allen Völkern! „*Bellum est duellum pacis causa*“ und „*exempla docent non verba*“ wird seine Losung sein. Wie es in freiwilliger Selbstbindung als „Volk“ im neuen und erhabenen Sinne in die Erscheinung treten wird, so wird es auch durch sein Beispiel der Völkerrechtswelt ein Bild des sich den anderen Völkern gegen-

über freiwillig bindenden Kulturstaates der Zukunft sein. Dann wird sich die Freiheit des Volks- und Staatsganzen, die in kultureller Aufbarmachung aller materiellen und geistigen Güter der Menschheit für das Ganze besteht, zur Völker-Freiheit erweitern, und ein Schritt weiter auf dem Wege der Menschheit gegangen sein.

„Noch blendet uns der neue Tag“. — Die Vorsehung aber, die uns im Völkerkrieg das Schwert geführt hat, wird uns auch Hammer und Meißel in die Hand geben, das Völkerrecht der Zukunft auf- und auszubauen. Noch stehen die Grundmauern des Völkerrechts; der Weltkrieg hat sie nicht zerstört, im Gegenteil: er hat sie neu gefestigt.

Ich möchte das Völkerrecht einer gewaltigen Eiche vergleichen, unter deren schützendem Blätterdach die Völker des Erdballs ruhig und sicher wohnen oder wohnen sollten. Gar arg zerzaust worden sind im Völkerkriege Blätter und Äste. Wir aber denken an das stolze Horazwort: *Exagitant frondes immoto stipite ventus*. Mag der Sturmwind die Blätter zerzausen, — der Stamm bleibt unbewegt.



König Nikola von Montenegro und seine Politik

Von Spiridion Gopcevic



Das große Tagesereignis ist die bedingungslose Unterwerfung Montenegros, verbunden mit der rätselhaften Flucht des Königs Nikola*) nach Frankreich. Nicht als ob dies in militärischer Beziehung viel bedeutet hätte. Die 40 000 Montenegriner spielten im Weltkrieg keine Rolle und auch die 100 000 Österreicher, welche jetzt für andere Zwecke frei werden, kommen angesichts der vielen Millionen, die unter Waffen stehen, nicht allzu sehr in Betracht. Die Bedeutung des Ereignisses liegt nur auf politischem Gebiete. Denn wenn König Nikola seine Zustimmung zum Niederlegen der Waffen gab, statt sich nach Albanien zurückzuziehen und dort den nutzlosen Kampf weiterzuführen — so wie dies die stets

*) So heißt der König und nicht, wie alle deutschen Zeitungen mit unverständlicher Hartnäckigkeit schreiben, „Nikita“ — ein Wort, das garnichts bedeutet und auf einem bereits vor einem halben Jahrhundert in ein Wiener Blatt eingeschlichenen Druckfehler beruht. Ich habe das schon vor mehr als 40 Jahren in Wiener Blättern und dann in meinem Erstlingswerke „Montenegro und die Montenegriner“ erklärt und damals hatte es auch den Erfolg, daß alle Wiener Blätter „Nikola“ oder „Nikolaus“ schrieben. Daß jetzt wieder jener lächerliche Name auftritt und nicht auszurotten ist, erscheint unverständlich. Aber Tatsache ist, daß ich sogar in Zeitungen, welche meine diesbezügliche durch die „Oktav-Korrespondenz“ an viele hundert Blätter übermittelte Aufklärung abdruckten, in derselben Nummer den alten Fehler fand!