

# Diplomatie und Recht

Autor(en): **Schneeberger, Ernst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **13 (1945-1946)**

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-759148>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# DIPLOMATIE UND RECHT

VON DR. ERNST SCHNEEBERGER, WASHINGTON, D. C.

Die Diplomatie oder das Recht, oder vielleicht beide, haben versagt. Denn es ist Krieg. Und doch — so scheint es wenigstens — können nur Diplomatie und Recht vom Krieg zum Frieden zurückführen.

Es rechtfertigt sich deshalb, die Aufgaben und die Möglichkeiten der Diplomatie und das Wesen des Völkerrechts in den Hauptzügen zu betrachten.

Zu jener Zeit, als das Pferdegespann noch das schnellste Verbindungsmittel darstellte, war es die klassische Aufgabe des Gesandten, Bericht zu erstatten. Dieser sehr beschränkten Tätigkeit an sich ist es vielleicht zuzuschreiben, daß die gesellschaftliche Seite, die äußerlich glanzvolle Repräsentation, fast über Gebühr betont wurde — jedenfalls für demokratisches Empfinden.

Die Entwicklung der Uebermittlungstechnik sowie des Nachrichten- und Pressewesens hat dem «Botschafter» alter Prägung die Daseinsberechtigung weitgehend genommen.

Durch den Aufschwung der Wirtschaft und der Technik und die damit verbundenen internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten ist dem Diplomaten eine aktive Rolle zugeteilt worden: er ist Unterhändler, Vertreter der Interessen seines Staates, seines Volkes.

Wo liegt nun aber das Ziel, das der Diplomat bei der Vertretung der Interessen seines Landes zu erreichen hat?

Die einen erblicken es darin, rücksichtslos jeden Vorteil anzustreben, ohne es jedoch zu Feindseligkeiten kommen zu lassen. Das erzielte Resultat allein zählt, nicht aber das «Wie», die Methode, mit der es erreicht wird. Der «fähigste» Diplomat ist derjenige, der seinem Staat möglichst viele Vorteile über das Maß des Gerechten und des Billigen hinaus sichert.

Diese Ansicht verzichtet nicht nur im vorneherein auf ihr moralisches Ansehen in der Welt — sie schlägt auch im Ergebnis fehl. Das scheint vielleicht überraschend. Tatsächlich gibt man sich kaum genügend Rechenschaft, daß der Methode der Arglist und der Täuschung nicht mehr als Anfangserfolge beschieden sind. Es ist aber so; denn nach

dem ersten Reifall sieht sich die andere Partei vor und gleicht die hinter jedem neuen Verhandlungsvorschlag vermutete Uebervorteilung durch entsprechend übertriebene Gegenforderungen aus — selbst wenn die spätern Vorschläge loyal sein sollten. Wie ist zu beweisen, daß sie jetzt angemessen sind? In der einmal heraufbeschworenen Atmosphäre der Unsicherheit und des Mißtrauens hat der Verursacher dieses Zustandes sogar Schwierigkeiten, sich eine ihm gerechterweise zukommende Leistung zu erhandeln. Es ist im täglichen Leben nicht anders.

Eine andere Meinung faßt die Diplomatie auf als die Kunst des zwischenstaatlichen Verhandeln, als Kunst im Dienste des Rechts. Diese Auffassung allein läßt sich der Staatengemeinschaft gegenüber rechtfertigen; sie allein auch hat Bestand vor dem eigenen Gewissen und bürgt zudem für das Vertrauen, das die Voraussetzung jeder aufbauenden Tätigkeit ist.

Der Diplomat aber, der sich auf das Recht berufen will, um sein eigenes Handeln zu rechtfertigen und das Verhalten anderer zu beurteilen, begegnet nicht geringen Schwierigkeiten.

Einmal gibt es über den Staaten keine Instanz, die unabhängig von den Staaten für die Durchsetzung des Rechts bzw. die Beseitigung des Unrechts sorgen könnte. Und wenn sich die Staaten schließlich in einem Einzelfall freiwillig auf einen Richter einigten, so könnte er über die Frage, so wie sie ihm vorgelegt würde, zwar befinden, sie aber nicht friedlich erledigen, wenn sich der Unterlegene dem Schiedsspruch entzöge. Zwischen den Staaten läßt sich also kein Verhalten, und wenn der Anspruch darauf noch so berechtigt wäre, durch eine unabhängige Gewalt erzwingen. Allerdings ist der Krieg Gewalt, womit die Tätigkeit der Diplomaten gelegentlich fortgesetzt wird. Der Krieg ist jedoch nicht unabhängige Gewalt über den Staaten, Gewalt im Dienste des Rechts, sondern Gewalt des Stärkeren, die ebenso sehr dem Unrecht wie dem Recht dienstbar gemacht werden kann. Daher rührt auch das Mißtrauen der kleinen Völker, einer auf der Macht der Großstaaten beruhenden Organisation die Wahrung des Friedens zu übertragen. Fußt die Organisation übrigens nicht schon von Anfang an auf einem innern Widerspruch, wenn sie zur Erhaltung des Friedens den Krieg in ihren Plan einsetzen muß? Bedenklicher aber ist, daß die Großstaaten als interessierte Glieder der Staatengemeinschaft zur Gewalt schreiten könnten, ohne daß vorher eine unabhängige Instanz darüber entschieden hätte, auf welcher Seite überhaupt das Recht ist.

Der zweiten Schwierigkeit begegnet der Diplomat dann, wenn er sich wenigstens in seinem eigenen Handeln vom Recht leiten lassen möchte. Der Innenbeamte kann im Zweifel zum Gesetzbuch oder zum Kommentar greifen. Der Diplomat dagegen gerät in Verlegenheit,

weil er weder in seiner noch eines andern Bibliothek verbindliches Völkerrecht konsultieren kann. Wohl kann es begrifflich nur ein Völkerrecht geben. Welche Regeln aber allgemeine Anerkennung fordern können, ist deshalb nicht leicht festzustellen, weil jeder Staat letzten Endes selber darüber entscheidet und es also so viele Meinungen wie Staaten geben kann.

Es scheint demnach, daß sich der Diplomat an nichts halten könne, daß diese Unsicherheit ihn anderseits aber auch davon enthebe, sein Handeln zu rechtfertigen.

Besinnen wir uns indessen darauf, daß die Funktion des Rechts immer darin besteht, Interessengegensätze gerecht auszugleichen, die überall zutage treten, wo Menschen zusammenleben. Damit ist der Weg auch dem Diplomaten gewiesen, der in Fragen, die seinen Staat und andere Staaten betreffen, als sein eigener Gesetzgeber den gerechten Interessenausgleich suchen und herbeiführen soll. In diesem Sinne muß der schweizerische Außenbeamte die Bundesverfassung verstehen, die ihn mit der unmittelbaren Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach außen betraut. Mehr als das, was gerecht ist, darf er nicht anstreben; jedenfalls kann es nicht im Plan des Staates liegen, solange er darauf Anspruch erheben will, selber als Rechtsgemeinschaft zu gelten und als solche der Verwirklichung des Rechtsgedankens zu dienen.

Die Gerechtigkeit ist die allgemeingültige, objektive Norm, von der die Tätigkeit der auswärtigen Verwaltung beherrscht sein sollte. Die Rechtsauffassung des Diplomaten kann deshalb nur eine materielle sein. Er muß der Abklärung der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse äußerste Sorgfalt widmen, und er darf sich bei deren Würdigung nicht in formellen, lebensfremden Gedankengängen verlieren.

Welches aber ist im Einzelfall die gerechte Regel, der gerechte, billige Ausgleich, könnte man zu fragen versucht sein. Kann es darauf nicht so viele Antworten geben wie Menschen? Die Erforschung des Gerechten ist allerdings nicht ein Rechenexempel, das sofort glatt aufgeht. Und doch brauchen wir nicht in Sorge zu sein, daß die Ansichten darüber, was gerecht ist, nennenswert auseinandergehen könnten, und die Gerechtigkeit gleich einem Glücksspiel vom Zufall, von der Bewertung und der Laune des einzelnen abhängig wäre. Denn was gerecht und was ungerecht ist, wird in gleicher Weise empfunden wie etwa der Unterschied zwischen Gut und Böse, Billigkeit und Härte oder Wohlanständigkeit und Arglist — vorausgesetzt selbstverständlich, daß wir uns vom Einfluß des eigenen Interesses und von der Voreingenommenheit für die überlieferte Denkweise lösen.

Auch der nationale Gesetzgeber kann sich nur auf die Gerechtigkeit stützen. Dementsprechend stellt das Landesrecht nicht mehr als einen Versuch dar, die wichtigsten Fragen, die aus dem menschlichen Zu-

sammenleben fließen, möglichst gerecht zu regeln. Wenn das Landesrecht für eine praktische Frage keine Vorschrift enthält, oder den Richter auf das Ermessen oder die Würdigung der Umstände verweist, so muß er ebenfalls die Gerechtigkeit als Maßstab verwenden.

Das Landesrecht ist mithin nur insoweit sichereres Recht, als es kraft der Staatsgewalt gilt. Es ist aber nicht auch gerechteres Recht; denn es gilt nicht, weil es gerecht ist, und es ist auch nicht gerecht, weil es gilt. Landesrecht und Völkerrecht teilen die gleiche Unsicherheit, insofern als sowohl der Gesetzgeber wie auch der Diplomat, je nach ihrer Eignung und Fähigkeit, der Gerechtigkeit mehr oder weniger nahekommen. Darin liegt der Grund, weshalb diejenigen, die der Wahrheit und der Gerechtigkeit nachgehen wollen, das Völkerrecht, auch wenn es gelten würde, wie das Landesrecht auf seine Richtigkeit prüfen müßten.

Da das Völkerrecht nun aber nicht gilt und nicht gelten kann wie das Landesrecht, wäre es sinnlos, sogenanntes «geltendes» Völkerrecht, einen «allgemein anerkannten Völkerrechtssatz» oder eine internationale Konvention anzurufen, ohne sich vorher vergewissert zu haben, daß die betreffenden Bestimmungen auch richtig sind. Diese — übrigens spärlichen — Quellen sind, wie die Praxis immer wieder zeigt, ebenfalls der Widerlegung ausgesetzt, und sie haben vor neuen Regeln zurückzutreten, die sich als vernünftiger, gerechter erweisen.

Zahlreicher als «allgemein anerkannte Völkerrechtssätze» und Konventionen sind die Verträge. Auf ihnen und noch mehr auf der Vertragstreue basieren die internationalen Beziehungen zu einem wesentlichen Teil. Die Vertragstreue kann aber auch nur insoweit gefordert werden, als ein Vertrag inhaltlich richtig (gerecht) ist und er nicht an einem Mangel leidet, sei es infolge Irrtums, Täuschung oder grundlegender Aenderung der Umstände. Wer sich dennoch — wider Treu und Glauben — auf eine mangelhafte Bestimmung stützen wollte, nur weil sie für ihn vorteilhaft wäre, würde nichts erreichen, aber seine Autorität einbüßen.

Weil somit im zwischenstaatlichen Verkehr letzten Endes alles von der Einsicht und vom Vertrauen anderer abhängt, liegt die Kunst des Diplomaten in der überzeugenden Darlegung und Verfechtung dessen, was gerecht ist. Wir befinden uns damit auch auf dem Boden des Völkerrechts, wenn wir uns zu der These bekennen, daß «Völkerrecht stets das ist, was sich als die gerechte Regel erweist».

Dafür aber, wie gerecht das Recht oder die geübten Regeln schließlich sind, tragen die Völker selber die Verantwortung. Im Landesrecht wie im Völkerrecht sind es immer Menschen, die bestimmen, was Recht sein soll. Sie bewähren sich oder versagen, und nicht das Recht. Sie bewähren sich in dem Maße nämlich, als sie das Recht aus den

aus der Rechtsidee fließenden Wahrheiten, vorab der Gerechtigkeit, schöpfen. So würden denn auch die Klagen über die Unvollkommenheit des Völkerrechts, über die ihm mangelnde Zwangsgewalt, verstummen, wenn alle Staaten entsprechend der Berufung der Menschen, Gerechtigkeit zu suchen und zu üben, handeln wollten. Denn es gäbe dann nur noch ein Völkerrecht, das, weil auf der Einsicht aller gegründet, des ohnehin nicht herzustellenden Zwanges gar nicht bedürfte.

Insoweit aber die Völker sich ihr Recht nicht selber geben, sind sie wenigstens dafür verantwortlich, daß sie die Besten, die aus dem Volk und mit dem Volk sind, als ihre Vertreter auswählen. Diese Verantwortung erstreckt sich auf jeden Bürger, der ein vollwertiges Glied der Volksgemeinschaft sein will — sein darf! Mit der so oft ausgesprochenen Hoffnung auf eine bessere Zukunft, auf ein vollkommeneres Völkerrecht, ist es nicht getan. Jeder Einzelne muß sich von seiner Trägheit, von der lauen Erwartung, daß «andere schon zum Rechten sehen werden», freimachen und selber mitbauen, soweit es in seinen Kräften steht.

## CHINESISCHE WEISHEIT

Auf die Frage seines Schülers Tsze-Lu, wie man dem Fürsten dienen solle, antwortete der Meister: «Hintergehe ihn nie, aber widersprich ihm.»

Als jemand Konfuzius fragte, ob man Unrecht mit Güte vergelten solle, entgegnete er: «Womit wolltest du dann Güte vergelten? Mit Gerechtigkeit vergelte man Unrecht, Güte mit Güte.»

Tsze-kung: «Was ist von einem Menschen zu halten, der bei seinen Dorfgenossen allgemein beliebt ist?» Der Meister antwortete: «Das will noch nichts sagen.»

«Aber von einem solchen, der bei seinen Dorfgenossen allgemein verhaßt ist?»

«Auch das will noch nichts sagen. Es ist mehr wert, wenn die Guten im Dorf ihn lieben und die Schlechten ihn hassen.»

«In einem geordneten Staatswesen sind Armut und geringe Stellung eine Schande; in einem ungeordneten Staatswesen sind Reichtum und angesehene Stellung eine Schande.»

«Nur die Allerklügsten und die Allerdümmsten ändern sich nie.»