

# Das Wesen des Völkerrechts

Autor(en): **Baumgarten, A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **47 (1928)**

Heft 1

PDF erstellt am: **03.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-895883>

## **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.

## Das Wesen des Völkerrechts.\*)

Von Prof. A. BAUMGARTEN, Basel.

---

Das Völkerrecht ist ein Sorgenkind, das von den Juristen, denen seine wissenschaftliche Pflege obliegt, nicht selten falsch behandelt wird. Man entfaltet grossen Eifer, wenn es sich um die Feststellung seiner konstitutionellen Eigentümlichkeiten handelt. Es fehle ihm nichts, meint man, von dem, was zu einem regelrechten Recht gehört. Dagegen zeigt man vielfach ein laues Interesse dafür, dass sich das arme Geschöpf im einzelnen Fall lebensfähig erweise. Namentlich wenn es der eigene Staat ist, der sich eines Völkerrechtsbruchs schuldig gemacht hat, sind die wissenschaftlichen Vertreter des Völkerrechts eher zur Beschönigung als zu flammendem Protest geneigt.

Mir scheint nun, man sollte es im Interesse des Pflegebefohlenen umgekehrt halten. Man sollte zugeben, dass er qua Recht gegenwärtig noch in einem frühen prekären Entwicklungsstadium steht, dass man geradezu an seiner Lebensfähigkeit zweifeln muss, und man sollte andererseits um der unvergleichlich edeln Art dieses Rechtskeims willen mit aller Energie dafür eintreten, dass der rücksichtslose Egoismus der einzelnen Staaten das zarte Wesen nicht auf Lebenszeit zum Krüppel mache.

Woran es dem Völkerrecht vor allem mangelt, ist die Sicherheit der Geltung. Solange nun aber ein Recht nicht in vollem Masse geltend ist, ist es auch nicht in vollem Masse Recht. Unter Geltung wollen wir die regelmässige Durchsetzbarkeit verstehen. Auf dem Gebiet des staatlichen Rechts kann man damit rechnen, dass das

---

\*) Nach einem akademischen Aulavortrag (gehalten in Basel, Jan. 1928).

Recht in den häufigen Fällen, in denen es übertreten wird, sich doch schliesslich in der einen oder andern Form Respekt zu verschaffen wissen wird. Auf dem Gebiet des Völkerrechts verhält sich das anders. Hier ist zu befürchten, dass, sobald es sich um vitale Interessen handelt, der verpflichtete Staat unter Berufung auf eine angebliche *clausula rebus sic stantibus* oder auf den Vorbehalt der Wahrung der nationalen Ehre, es ist zu befürchten, meine ich, dass der verpflichtete Staat mit einer derartigen Begründung, durch die das Recht eher verhöhnt als anerkannt wird, statt des Völkerrechts sein Interesse zur Richtschnur seines Handelns nehmen wird.

Aber kann denn etwas derartiges dem Recht irgendwie Abbruch tun? Das Recht, hört man sagen, ist gerade wie die Sittlichkeit eine ideelle Ordnung, deren Bestand dadurch, dass man ihr nicht nachlebt, in keiner Weise berührt wird. Aber mit dem Recht verhält es sich denn doch etwas anders als mit der Sittlichkeit. Die Realität der Sittlichkeit und ihre Bedeutung beruht darauf, dass wer dem sittlichen Ideal nicht genügt, von dem eigenartigen Gefühlszustand, den man gemeinhin als ruhiges Gewissen zu bezeichnen pflegt, ausgeschlossen bleibt.

„Vor jedem steht ein Bild dess', das er werden soll,  
Solang er das nicht ist, ist nicht sein Friede voll.“

An diesem ehernen Gesetz würde sich nichts ändern, wenn hienieden alle Menschen fortwährend unsittlich handelten. Jener volle Friede wäre dann eben nicht von dieser Welt. Dagegen vergeht eine Rechtsordnung wie eine Seifenblase, wenn sie von der überwiegenden Mehrheit dauernd missachtet wird, wenn sie ihre Geltung verliert. Es wäre dann nicht mehr als ein etwas närrisches Privatvergnügen, wenn ein Einzelner sie hartnäckig immer noch als unverbrüchliche Norm seines Verhaltens behandeln wollte. Der Unterschied zwischen Sittlichkeit und Recht erklärt sich daraus, dass das Recht anders als die Sittlichkeit eine positive, von einer äussern Autorität gesetzte Ordnung ist. Die Anerkennung einer solchen Ordnung ist

ein sittliches Postulat, weil ohne eine von der überwiegenden Mehrzahl der Zusammenlebenden anerkannte und befolgte äussere Ordnung schwerlich irgend etwas Gutes in der Welt zur Entfaltung kommen kann. Fragt man nun, welches die Autorität sei, der man sich um der unentbehrlichen Ordnung des Zusammenlebens willen zu unterwerfen habe, so kann die Antwort nur lauten, es sei eben die Autorität, die in dem Kreise, in dem man lebt, tatsächlich Gehorsam findet. Eine solche Autorität, mit der wir normalerweise als mit einer Gegebenheit rechnen können, fehlt nun freilich in Zeiten der Revolution. In solchen Zeiten gibt es kein Recht und an die Stelle der Pflicht, einer bestehenden Rechtsordnung zu gehorchen, tritt die andere, sich dafür einzusetzen, dass eine neue, möglichst gute Rechtsordnung zur Entstehung gelange. Sollte aber, wie es in der Welt wohl gehen mag, die schlechtere Sache den Sieg erlangen und ihre Herrschaft sich so befestigen, dass das Leben der Bevölkerung wieder einen geordneten Gang geht, dann ist nun jedermann dem neuen Regime Gehorsam schuldig, denn das Recht leitet seine Verbindlichkeit nicht aus seiner sachlichen Vorzüglichkeit, sondern daraus ab, dass es die Verwirklichung des Ordnungsgedankens bedeutet. Die Lage, in der sich heute noch das Völkerrecht befindet, hat eine gewisse Verwandtschaft mit dem revolutionären Zustand. Nur handelt es sich auf dem Gebiet des Völkerrechts nicht darum, welches von mehreren Rechtsprogrammen verwirklicht werden soll, sondern darum, ob es überhaupt möglich ist, ein Recht zu begründen. Es handelt sich um Sein oder Nichtsein des Rechts. Gegeben ist der Keim einer Rechtsordnung und es fragt sich, ob es möglich sein wird, ihn zur vollen Entwicklung zu bringen. Man sollte, meine ich, und man sollte vor allem, wenn man Jurist ist, den Glauben an die Möglichkeit der Entwicklung des gegenwärtigen Völkerrechts zu vollem Recht hochhalten, man sollte, damit dieser Glaube sich bewähre, die embryonalen Bestimmungen des heutigen Völkerrechts genau so respek-

tieren wie die einer geltenden staatlichen Rechtsordnung. Aber unbegreiflich werden wir es nicht finden, wenn ein Mann der Praxis in einer solchen Gesinnung weltfremden Optimismus sieht und lieber die konkreten Lebensinteressen seines eigenen Landes wirkungsvoll behauptet, anstatt sich in nutzlosen Demonstrationen zugunsten einer Utopie zu ergehen.

Die Unvollkommenheit der Geltung ist nicht der einzige Mangel, der sich am Völkerrecht entdecken lässt. Fast ebenso bedenklich erscheint — wenigstens auf den ersten Blick —, dass man nicht recht weiss, an wen sich das Völkerrecht mit seinen Befehlen eigentlich richtet. Eine lange herrschende, heute stark in Erschütterung geratene Lehre geht dahin, dass niemals natürliche Personen, sondern immer nur Staaten die Subjekte völkerrechtlicher Pflichten sein können. Demgegenüber ist u. E. der Satz aufzustellen, dass das Völkerrecht, wenn es nicht einzelne Menschen verpflichtet, niemand verpflichtet. Hierfür lässt sich allerdings wohl schwerlich die Erwägung anführen, dass die Staaten wegen ihrer Souveränität die Fessel einer rechtlichen Verpflichtung nicht vertragen. Denn das Dogma von der Souveränität ist nur dann einleuchtend, wenn man unter Souveränität eine nach innen, nicht auch, wenn man darunter eine nach aussen wirkende Eigenschaft der Staatsgewalt versteht. Souveränität nach innen bedeutet, dass der Staat gegenüber den ihm Unterworfenen das letztlich massgebliche Wort in rechtlichen Dingen spricht, dass er niemand gestattet, die Verbindlichkeit seiner Anordnungen mit Berufung auf eine andere Befehlsgewalt in Frage zu stellen. Souveränität solcher Art ist unentbehrlich, wenn der Staat seine Mission, Recht zu setzen, in vollem Mass erfüllen will. Denn Recht ist seinem Wesen nach Ordnung, und wenn Ordnung sein soll, so muss irgendwo eine ausschlaggebende Instanz bestehen; eigentliche Vielherrschaft ist mit Ordnung nicht verträglich. Darauf, dass auch im Bundesstaat nur scheinbar eine Ausnahme vom Prinzip der Souveränität besteht,

werde ich später noch zu reden kommen. Ganz anders als mit der Souveränität nach innen verhält es sich mit der Souveränität nach aussen. Natürlich steht es jedermann frei, sich vom Staat eine so erhabene Vorstellung zu machen, dass dieses Wesen, ohne seine Würde einzubüssen, sich von niemanden, und sei es auch von der Gesamtheit aller übrigen Staaten, etwas befehlen lassen, ja nicht einmal durch Vereinbarung sich selbst das Joch einer Verpflichtung auferlegen darf. Nur sind bisher für eine solche exaltierte Staatsauffassung noch keinerlei allgemeinverständliche Vernunftgründe geltend gemacht worden.

Wir würden somit kein Bedenken tragen, den Staat für verpflichtbar zu erklären. Nur das können wir nicht zugeben, dass eine Verpflichtung des Staates ohne gleichzeitige Verpflichtung einzelner den Staat repräsentierender natürlicher Personen denkbar sei. Der Staat ist eine juristische Person und juristische Personen können nicht anders als durch Verpflichtung einzelner Menschen, die als Organe dieser Person fungieren, verpflichtet werden. Der Grund hierfür ist ein sehr einfacher. Unvermittelte Verpflichtung der juristischen Person ist deswegen unmöglich, weil die juristische Person kein selbständiges sittliches Gefühl oder Empfinden hat, an das ein Verpflichtungsakt zu appellieren vermöchte. Juristische Verpflichtung ist letztlich sittliche Verpflichtung, Bindung im Gewissen. Schopenhauer trifft, wie gewöhnlich, den Nagel auf den Kopf, wenn er sagt, dass das Recht, wenn es nicht ausschliesslich auf Gewalt gegründet werde, in die Ethik gehöre, und dass wer das nicht gelten lasse, dem Recht eine unmögliche Lage in der Schwebe zwischen Himmel und Erde zumute. Will man aber um jeden Preis an der Selbständigkeit der rechtlichen Verpflichtung im Verhältnis zur sittlichen festhalten, so muss man dem sittlichen Gefühl ein spezifisches Rechtsgefühl beordnen. An dem Resultat, zu dem wir gelangt sind, ändert sich hierdurch nichts. Die juristische Person hat so wenig ein selbständiges Rechtsgefühl, wie sie ein selbständiges

sittliches Gefühl hat. Aber ich fürchte, man wird gegen unsere Auffassung der sittlichen und rechtlichen Verbindlichkeit mit schwerem Geschütz auffahren, man wird ihre methodischen Voraussetzungen angreifen, gegen sie das furchtbare Anathem des Psychologismus richten. Nicht irgendwelche psychische Zustände, wie Gefühl oder Empfinden, dürfen der Verpflichtung zugrunde gelegt werden, sondern nur die Ideen der Sittlichkeit und der Gerechtigkeit. Ich könnte entgegnen, dass nicht sowohl Ideen, die übrigens auch nichts anderes sind als psychische Vorgänge, sondern vielmehr nur emotionelle Momente eine Bindung zu begründen vermögen. Aber ich will mich nicht auf eine Diskussion einlassen, die endlos zu werden droht, ich will lieber durch einige argumenta ad hominem die Zustimmung des Lesers zu erlangen suchen. Lassen wir einmal das Gefühl beiseite und halten wir uns ans Bewusstsein. Es wird doch wohl kaum möglich sein, eine Verpflichtung zu denken ohne die Absicht, dass der zu Verpflichtende sich seiner Pflicht bewusst werde. Da nun die juristische Person, wie nahezu jedermann zugibt, kein selbständiges Bewusstsein hat, wird eine Verpflichtung der juristischen Person sich darauf aufbauen, dass einzelne Menschen, die man als ihre Organe bezeichnen mag, sich einer Pflicht bewusst werden. Zu dem gleichen Ziel führt folgender Gedankengang: Es besteht unzweifelhaft ein begriffsmässiger Zusammenhang zwischen der Pflicht und dem Vorwurf, den ein pflichtwidriges Verhalten des Verpflichteten nach sich zieht. Man versuche nun einmal, einer juristischen Person einen Vorwurf zu machen, ohne dafür an dem vorwerfbaren Verhalten irgend eines einzelnen Menschen eine Handhabe erhalten zu haben.

Mit ein paar Worten muss ich nun noch auf einen Einwand eingehen, den man von juristischer Seite gegen die hier verteidigte Ansicht erheben wird. Es entspricht, wird es heissen, unsern juristischen Denkgewohnheiten, eine juristische Person des bürgerlichen Rechts als verpflichtet anzusehen, ohne dass deswegen die als Organe

der juristischen Person fungierenden einzelnen Menschen gegenüber den Gläubigern der juristischen Person als verpflichtet zu gelten hätten. Dass es sich so verhält, kann nicht in Abrede gezogen werden, aber es scheint mir nicht zulässig, daraus den Schluss zu ziehen, dass eine Verpflichtung juristischer Personen ohne Verpflichtung einzelner Menschen zustande kommen könne. Denn die Verpflichtung der juristischen Personen des Zivilrechts, um die es sich da handelt, ist realiter keine echte Verpflichtung, vielmehr nur eine Haftung, eine Haftung des Vermögens des Vereins für die Bewirkung einer Leistung. Fälle von Haftung ohne Schuld kommen auch sonst vor, das Besondere unseres Falls ist nur, dass die Anordnung der Haftung mit Hilfe der Rechtsfigur einer fingierten Verpflichtung zum Ausdruck gebracht wird. Sollten wir nun nicht am Ende diese Rechtsfigur auf das Gebiet des Völkerrechts übertragen können, sollte nicht unversehens das Problem, das uns beschäftigt, durch die Abschweifung ins Zivilrecht seine Lösung gefunden haben? Wahrhaft verpflichtet wäre durch das Völkerrecht niemand, fiktiv verpflichtet wären die Staaten, und nur diese, und aus der fiktiven Verpflichtung würde als das einzige Reale an dem ganzen Vorgang die Haftung der Staaten für die Erfüllung der ihnen völkerrechtlich auferlegten Leistungen abgeleitet werden. Die Konstruktion ist nicht schlechthin abzulehnen, aber sie reicht nicht aus. Man kann ganz wohl annehmen, dass, soweit eine Haftung in Frage kommt, meistens nur der Staat als durch das Völkerrecht gebunden gelten soll; denn nach einer alten völkerrechtlichen Regel haften aus Übertretungen völkerrechtlicher Normen die Staaten, nicht ihre Angehörigen als Privatleute. Aber die Regel ist nicht so strikt, dass eine Haftung der Staatsangehörigen gar nicht in Frage käme. Ausserdem ist vielfach in den Normen des Völkerrechtes eine Haftung nicht vorgesehen und soweit sie vorgesehen ist, für Übertretungen funktioniert sie oft nicht. Endlich kann überhaupt kein Recht ganz von Haftungen oder Sanktionen



leben. Es bedarf, das ist unendlich oft im juristischen Schrifttum ausgeführt worden, des Hebels der Verpflichtung, der letztlich alles im Recht in Bewegung setzt.

Aber wenn das Völkerrecht nicht ohne Verpflichtungen auskommt, so könnte vielleicht die Verpflichtung einzelner natürlicher Personen, auf die sich das Völkerrecht gründet, nicht durch das Völkerrecht, sondern durch das staatliche Recht gesetzt werden. Dann würde zu guter Letzt doch noch die These, dass das Völkerrecht niemals einzelne Menschen bindet, aufrechterhalten werden können. Aber der Ausweg ist nur ein scheinbarer. Wohl haben einige scharfsinnige Völkerrechtslehrer darzulegen versucht, dass das Völkerrecht aus den staatsrechtlichen Normen bestehe, durch die gewisse Organe eines Staates angehalten werden, die von diesem Staat abgeschlossenen Verträge zur Ausführung zu bringen und die sonstigen sogenannten völkerrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates zu erfüllen. Aber wenn das wahr wäre, dann gebe es eben gar nicht das, was man bisher unter Völkerrecht zu verstehen gewohnt war. Die staatsrechtlichen Verpflichtungen, von denen die Rede ist, könnten ja jederzeit durch Gesetzgebungsakt, nötigenfalls durch verfassungsänderndes Staatsgesetz einseitig von jedem Staat aufgehoben werden. Und eine Bindung, von der auf diese Weise entbunden werden kann, ist nicht das, was der Sprachgebrauch des täglichen Lebens und der Wissenschaft als Völkerrecht zu bezeichnen pflegt.

Mit unwiderstehlicher Notwendigkeit werden wir zu der Folgerung geführt, dass das Völkerrecht, wenn es irgend jemand binden will, einzelne Menschen binden muss. Ist damit nun aber nicht das Vernichtungsurteil über das Völkerrecht besiegelt? Nicht selten begegnet man der Meinung, dass es am rechtlichen Verpflichtungsakt fehlt, durch den das Völkerrecht einzelne Menschen zu binden vermöchte. Suchen wir diesen Gedanken etwas deutlicher auszuführen. Wenn man die völkerrechtlichen Abkommen unter den juristischen Begriff des Vertrags

bringt, so werden dadurch subjektive Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien begründet. Die Vertragsparteien sind Staaten, nicht Einzelindividuen. Operiert man statt mit dem Begriff des Vertrags mit dem der Vereinbarung, dann können durch die völkerrechtlichen Abkommen vielleicht nicht nur konkrete Rechtsbeziehungen, sondern sogar allgemeine objektive Rechtsnormen zur Entstehung gelangen. Aber auch den objektiven Rechtsnormen ist von vorneherein nur eine Beziehung auf Staaten, nicht auch eine solche auf einzelne Menschen durch den rechtbegründenden Akt mitgeteilt worden. Ergo ist eine Bindung einzelner Menschen durch das Völkerrecht ausgeschlossen. Eine derartige Beweisführung beruht auf einem methodologischen Vorurteil. Wir müssen bei Beantwortung der Frage nach dem Befehlsadressaten des Völkerrechts den Begriffsapparat des Rechtspositivismus zunächst beiseite lassen. Eine Alternative wie die: *ex contractu* oder *ex lege* hat für unsere Untersuchung keine Bedeutung. Der Satz, dass völkerrechtliche Abkommen einzelne Menschen binden, ist gültig, wenn und insoweit das sittliche Gefühl oder, wenn man lieber will, die sittliche Vernunft oder das Rechtsgefühl oder die Rechtsvernunft von einzelnen Menschen verlangt, dass sie auf die getreuliche Ausführung der Abkommen hinwirken. Gleichgültig ist, ob die Personen, von denen die Abkommen getroffen werden, die Bindung einzelner Menschen bezwecken oder nicht und ob die Rechtswirkungen, die sie zu setzen beabsichtigen, unter den Begriff des Vertrags oder unter den der Vereinbarung gebracht werden. Der für die Bindung letztlich bestimmende Faktor ist stets das sittliche Gefühl des zu Bindenden, nicht der den Inhalt der Bindung festsetzende Wille. Durch jenes Gefühl wird dieser Wille zur Autorität auch für den, auf dessen Bindung er von sich aus nicht abzielt. Es kommt also für uns alles darauf an, ob das sittliche Gefühl einzelnen Menschen die völkerrechtlichen Abkommen zur massgeblichen Richtschnur des Verhaltens macht. Nun dürfte jeder zivilisierte Mensch,

der nicht geradezu an moral insanity leidet, ein wenn auch noch so dunkles Empfinden dafür haben, dass er mit seinen Nebenmenschen im Interesse der Erfüllung der höchsten Menschheitsaufgaben zur Aufrichtung und Einhaltung einer internationalen Rechtsordnung zusammenwirken sollte. Der erste Schritt auf dem Wege zu diesem Ziel besteht offensichtlich darin, dass jedermann sich mit dem ihm zur Verfügung stehenden Einfluss für die Ausführung internationaler Abkommen einsetzt. Dabei darf freilich nicht aus dem Auge gelassen werden, was wir oben über das Verhältnis der Geltung des Rechts zu seiner sittlichen Verbindlichkeit sagten. Wäre bei der weitaus überwiegenden Majorität das Verständnis für die sittliche Notwendigkeit einer internationalen Ordnung so unentwickelt oder durch entgegenstehende Triebe in seiner praktischen Wirkungsfähigkeit so gehemmt, dass auf internationalem Gebiet vorläufig noch nicht einmal Ansätze zu einer Geltung des Satzes *pacta servanda sunt* vorhanden wären, so wäre eben die Zeit für eine Bindung der einzelnen durch das Völkerrecht noch nicht gekommen. Der einzelne hätte dann nicht die Pflicht, dem völkerrechtlichen Abkommen einen isolierten und daher sinnlosen Gehorsam zu leisten, sondern die davon verschiedene, durch alle möglichen Mittel, wie Aufklärung und Erziehung, dazu beizutragen, dass allmählich eine effektive Bereitwilligkeit zur Erfüllung internationaler Verbindlichkeiten zur Entstehung gelange. Nun liegen aber doch heute schon die Dinge ein wenig günstiger für das internationale Recht. Nicht nur Staatsmänner, sondern auch unzählige Bürger haben ein sich energisch äusserndes Gefühl, dass es um ihre eigene Ehre geht, wenn es sich darum handelt, ob das Staatswesen, dem sie angehören, einer Vereinbarung getreu bleiben soll oder nicht. Darum ist es durchaus sinnvoll, wenn man annimmt, dass die Ära der Bindung einzelner durch das Völkerrecht schon begonnen habe. Natürlich gilt auch hier das *ultra poses nemo obligatur*. Insofern ist die Verantwortlichkeit des

leitenden Staatsmanns eine andere als die des einfachen Bürgers. Letzterer kann oft nichts anderes tun, als nach Kräften auf die öffentliche Meinung und durch deren Vermittlung auf die mit der auswärtigen Politik betrauten Staatsorgane zugunsten einer vertragstreuen Handlungsweise einzuwirken. Zu nichts anderm ist er dann auch von Völkerrechts wegen verpflichtet. Weil eine solche Verpflichtung ziemlich unbestimmt ist und der Sanktionen entbehrt und weil nicht einmal für die Verpflichtungen der staatsrechtlich zur unmittelbaren Ausführung der Staatsverträge berufenen Staatsorgane vom Völkerrecht Sanktionen vorgesehen sind, haben die Völkerrechtslehrer meistens alle völkerrechtlichen Verpflichtungen einzelner Menschen ausser Ansatz gelassen und haben entweder das Völkerrecht mit den an gewisse Staatsorgane gerichteten staatsrechtlichen Anweisungen gleichgesetzt oder aus dem Völkerrecht ein ausschliesslich die Staaten bindendes Recht zu machen gesucht. Beide Theorien sind gleich unbefriedigend. Mit der einen bleibt man ganz offensichtlich im Bannkreis des staatlichen Rechts und muss ein von diesem verschiedenes Völkerrecht für Illusion erklären, mit der andern gelangt man nicht weniger ins Leere, da es Verpflichtung von Staaten ohne Verpflichtungen einzelner Menschen nicht gibt und sich mit blossen Haftungsverhältnissen ein objektives Recht, wie es das Völkerrecht sein soll, nicht begründen lässt. Will man das Wesen des Völkerrechts verstehen, so muss man hinter den Verpflichtungen, die nach dem Wortlaut der Staatsverträge den Staaten auferlegt werden sollen, und hinter den staatsrechtlichen Bestimmungen, die dem Mechanismus ihrer unmittelbaren Durchführung dienen, die ethische Grundlage der auf alle Volksgenossen bezüglichen Verpflichtungen erschauen, auf der allein solch äusserliche Festsetzungen sich als Bestandteile eines gegenüber dem Staatsrecht selbständigen Völkerrechts erfassen lassen. Nochmals mag betont werden, dass, wenn schon die einzelnen Bürger durch das Völkerrecht gebunden werden,

doch die in unserm gegenwärtigen Völkerrecht für den Fall der Pflichtverletzung vorgesehenen Sanktionen unmittelbar nur auf die Staaten gemünzt sind. Es ist das ein Zeichen dafür, dass das Völkerrecht noch in einem sehr primitiven Stadium steckt, denn mittelbar und realiter sind die unter den Sanktionen Leidenden die einzelnen Staatsbürger, und die durch die Staatshaftung ihnen zugefügten Übel treffen sie nach dem Prinzip einer höchst summarischen Gerechtigkeit. Wie sehr Unklarheit über ethische und rechtliche Grundfragen das Rechtsgefühl weiter Kreise verfälschen kann, geht deutlich daraus hervor, dass vielfach die Versuche, die Verantwortlichkeit für Verletzungen des Völkerrechts zu individualisieren, geradezu als Frevel gegen den Geist des Völkerrechts empfunden werden. In Wahrheit liegt es durchaus in der Richtung einer Verfeinerung und Vertiefung des Völkerrechts, dass gegen Individuen, die sich besonders schwere Verletzungen des Völkerrechtes zuschulden kommen lassen, Strafen und sonstige durch Organe der Staatengemeinschaft aufzuerlegende Sanktionen in den völkerrechtlichen Vereinbarungen der Zukunft vorgesehen werden.

Wie steht es nun im Fall eines Konflikts zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Verpflichtung? Nehmen wir an, das Völkerrecht verbiete in einem bestimmten Fall den Krieg, das staatliche Recht dagegen befehle dem Bürger, die Waffen zu ergreifen. Wie soll sich der Bürger entscheiden? Wie er sich entscheiden soll, ist eine schwierige Gewissensfrage, auf die ich hier nicht eingehen möchte, dagegen will ich etwas näher ausführen, wie und aus welchen Gründen sich der um eine der sittlichen Vernunft entsprechende Lösung bemühte Bürger in der Mehrzahl der Fälle tatsächlich entscheiden wird. Er wird sich sagen, dass das Völkerrecht ein sittliches Gut ist und dass das staatliche Recht auch ein sittliches Gut ist. Aber das Völkerrecht ist in Anbetracht der Fragwürdigkeit seiner Lebensfähigkeit ein unsicheres Gut, mehr ein Wechsel auf die Zukunft, das staatliche Recht

ist ein gewisses Gut. Das staatliche Recht ist, wenn ein trivialer Vergleich erlaubt wird, ein Vogel in der Hand, das Völkerrecht ein Vogel auf dem Dach. Da wird man wohl schwerlich diesem nachjagen auf die Gefahr hin, jenen preiszugeben. Dazu kommt noch folgende Erwägung. Das Völkerrecht ist das Bruchstück einer Ordnung, während das staatliche Recht eine reichgegliederte, beinahe in sich geschlossene Lebensordnung ist. Es kann daher nicht wundernehmen, dass manche meinen, es werde sich, wenn man nur das staatliche Recht intakt sich bewahre, das Völkerrecht, dieser Annex einer Ordnung menschlicher Verhältnisse, zur Not entbehren lassen.

Dass das eben gekennzeichnete Verhältnis zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht eine Anomalie darstellt, wird man kaum leugnen können. Es widerspricht dem Ordnungsgedanken, dass neben der staatlichen Rechtsordnung ein ihr unter Umständen widersprechendes Ordnungsfragment, wie das heutige Völkerrecht, ein prekäres Dasein fristet. Wenn nun einmal die staatliche Lebensordnung nicht völlig ausreicht, so muss sie sich mit der völkerrechtlichen zu einer einzigen, den Widerspruch in sich aufhebenden Ordnung zusammenfinden. Damit wird keineswegs ein einziger Einheitsstaat postuliert. Als wir vorhin vom Prinzip der Souveränität des Staates sprachen, sagte ich, dass es eine scheinbare Ausnahme von diesem Prinzip gebe. Auf sie ist jetzt einzugehen, denn sie ist äusserst lehrreich für die Beantwortung der Frage, wie sich in Zukunft das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht gestalten sollte. Das Vorbild, an das wir denken, ist der Bundesstaat. Im Bundesstaat gibt es eine Mehrheit von Staatsgewalten, Staatsgewalt des Gesamtstaats und Staatsgewalt der Gliedstaaten, auf schweizerische Verhältnisse übertragen: Staatsgewalt der Eidgenossenschaft und Staatsgewalt der Kantone. Sowohl Gesamtstaat als Gliedstaaten sind wahre Staaten. Dem Gliedstaat fehlt jedenfalls die Souveränität. Dem Gesamtstaat steht sie dann zu, wenn er seine Kompe-

tenz durch eigenen Willensakt beliebig erweitern kann, wenn er die sog. Kompetenz-Kompetenz hat. Hat der Gesamtstaat die Kompetenz-Kompetenz nicht, dann ist kein Staat im Bundesstaat souverän. Manche meinen, das sei unmöglich, sie sprechen dem Gesamtstaat auf jeden Fall Souveränität zu und lassen den sog. Gliedstaat, weil er der Souveränität ermangelt, nicht als Staat gelten. Ich kann mich dieser Ansicht nicht anschliessen. Worauf es in letzter Linie ankommt, ist nicht die Souveränität des Staates, sondern die Einheit der rechtlichen Ordnung. Ist durch eine gemeinschaftliche Verfassung die Macht des einen Staates durch die eines andern eingeschränkt in der Weise, dass die mehreren Staaten auf ein harmonisches Zusammenwirken angewiesen sind, so ist dem Postulat der Einheit der Rechtsordnung Genüge geleistet. Ist nach der Verfassung keine der rechtsetzenden Autoritäten schlechthin überlegen, vielmehr jeder ein für allemal ein bestimmter, selbständiger Betätigungskreis eingeräumt, so ist keine souverän, aber doch jede Staat. Will man den Begriff der Souveränität auch hier zur Anwendung bringen, so mag man sagen, dass die durch das Zusammenwirken der Staaten geschaffene Rechtsordnung als Ganzes genommen souverän ist. Auch soll es schliesslich niemand verargt werden, wenn er den Begriff der Souveränität so fasst, dass die gegenseitige Beschränkung der Staaten durch eine gemeinschaftliche Rechtsverfassung der Souveränität nicht entgegensteht.

Soll die ordnungsfeindliche Antinomie zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht beseitigt werden, dann wird die Gesamtheit der Völker einen Weltbundesstaat bilden müssen. Die Verfassung dieses Bundesstaates wird dafür zu sorgen haben, dass die Befugnisse der Zentralgewalt gegen die der Einzelstaaten genau abgegrenzt werden. Rechtliche Anordnungen, die ein Einzelstaat im Widerspruch mit der Bundesverfassung erlässt, sind als ungültig zu betrachten. Nicht ein tatsächlicher, wohl aber ein eigentlich rechtlicher Konflikt zwischen nationalem

Recht und internationalem Recht wird dann ausgeschlossen sein. Vereinigen sich doch beide Rechtsquellen, um eine einzige grosse Rechtsordnung zu bilden. Die Welt ist wahrhaft verrechtlicht.

Ist das denn nun aber als Ziel aufs innigste zu wünschen? Wir hätten soeben, wird man uns vorwerfen, ausschliesslich den formalen Ordnungsgedanken zu unserm Leitstern genommen, als ob es in der Welt nichts Höheres gebe als Ordnung. Um einen Mangel vollkommener Harmonie, einen blossen Schönheitsfehler zu beseitigen, konstruierten wir einen Bundesstaat, in dem die Selbständigkeit der einzelnen Staaten verschwinden würde. Seien da Gewinn und Verlust richtig gegeneinander abgewogen? Diese Frage wird uns näher zu beschäftigen haben.

Zunächst möchte ich feststellen, dass es sich, wenn wir die Erstreckung der rechtlichen Ordnung auf die internationalen Beziehungen fordern, durchaus nicht um Befriedigung eines ästhetischen Bedürfnisses handeln soll. Es sind die elementarsten, unentbehrlichsten Güter, die auf dem Spiel stehen. Die Notwendigkeit der staatlichen Ordnung ist von jeher in erster Linie damit begründet worden, dass sie die Anwendung physischer Gewalt im Verkehr der Menschen untereinander ausschliesst und dadurch den Menschen den ruhigen Genuss des Lebens und die Erfüllung höherer Kulturaufgaben ermöglicht. Solange sich die Völker nicht in einem grossen Bundesstaat, statt wie jetzt — und dies auch nur partiell — in einem blossen Völkerbund vereinigen, muss mit Kriegen zwischen den einzelnen Staaten gerechnet werden! Und es erhebt sich die Frage, ob wir mit der staatlichen Friedensordnung etwas gewonnen haben, wenn wir den Krieg, der innerhalb der einzelnen Staaten vermieden ist, auf zwischenstaatlichem Gebiet wiederfinden. Man hört heute nicht selten sagen, dass die Kriege unvermeidlich seien und dass im Verhältnis zu dem der Menschheit bevorstehenden zweiten Weltkrieg der erste als ein Kinderspiel



erscheinen werde. Ich muss dabei immer denken, dass der armen Menschheit doch dann wenigstens ein dritter Weltkrieg erspart sein wird, da niemand mehr übrigbleibt, um ihn zu führen. Sind Kriege zwischen den Staaten unausrottbar, so darf es wirklich nicht wundernehmen, wenn Leute auf den Gedanken kommen, die Staaten zu beseitigen. Sobald wir zugestehen, dass es immer Krieg geben wird, können wir mit Anarchisten nur mit physischer Gewalt, nicht mit schlagenden Gründen fertig werden. Der Satz von Thomas Hobbes, dass im staatenlosen Naturzustand notwendig ein fortwährendes bellum omnium contra omnes herrsche, ist, wie nahezu allgemein anerkannt wird, eine durch nichts gerechtfertigte Annahme. Anarchie im Sinne der Abwesenheit einer staatlichen Gewalt ist, das wird man den Anarchisten zugestehen müssen, nicht notwendig gänzlich ungerichtetes Chaos und noch viel weniger Krieg aller gegen alle. Und selbst wenn es sich anders verhielte, wenn dauernd ein atomistischer Kleinkrieg bestünde, bliebe immer noch äusserst zweifelhaft, ob ein solcher Kleinkrieg notwendig verhängnisvoller für die Menschheit wäre als die Gigantomachie der wohlorganisierten Staaten. Organisierter Zwang kann wohlthätig sein, wenn er sich mit unwiderstehlicher Kraft gegenüber einem einzelnen äussert, darauf beruht der Wert des staatlichen Zwangs gegenüber dem einzelnen Störenfried. Wenn aber beide Gegner zum Kampf organisiert sind, so kann sich die Organisation als besonders verheerend darstellen.

Eine internationale staatliche Ordnung würde nicht nur den ewigen Frieden garantieren, sie könnte auch ganz unmittelbar die Werke des Friedens fördern. Eine derartige Förderung scheint mir unentbehrlich, wenn die Menschheit die ihr obliegenden Kulturaufgaben in vollem Masse erfüllen soll. Ich muss mich in dieser Hinsicht auf einige Andeutungen beschränken. Es wird kaum bestritten werden können, dass das Problem einer Organisation unseres wirtschaftlichen Lebens bisher keine befriedigende

Lösung gefunden hat. Sicher lässt sich etwas Besseres erdenken als der oft so unsäglich brutale wirtschaftliche Konkurrenzkampf, der heute herrscht; ob sich in absehbarer Zeit etwas Besseres verwirklichen lässt, kann fraglich erscheinen. Gewiss nicht die einzige, wohl aber eine sehr erhebliche Schwierigkeit, die einer humaneren Gestaltung der Dinge entgegensteht, liegt darin, dass sich das Projekt einer weltwirtschaftlichen Organisation vorläufig noch gar nicht ernstlich in Angriff nehmen lässt. Das Regime einzelstaatlicher Zerstückelung, unter dem wir leben, schliesst das aus. So bleibt es bei Träumereien von geschlossenen Handelsstaaten und dergleichen. Hätten wir eine internationale staatliche Organisation, so würde sie nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Wissenschaft zugute kommen. Die Wissenschaft würde sich leichter von allerlei Einseitigkeiten freihalten können, wenn die ihrer Fortentwicklung dienenden staatlichen Massnahmen neben dem nationalen ein internationales Zentrum hätten.

Ich habe nur kurz von den Vorteilen eines Weltbundesstaates geredet und kurz, aber wie mir scheint ausreichend, werde ich nun noch die Gegner zu Worte kommen lassen. Wenn die Völkergemeinschaft zur *civitas maxima* wird, dann verlieren, sagt man, die einzelnen Staaten ihre Selbständigkeit und an die Stelle des Reichtums vielförmigen nationalen Lebens tritt die Einförmigkeit eines künstlich alle Unterschiede beseitigenden Mechanismus. Dieser Einwand trifft nicht die von uns vertretene Auffassung des internationalen Zukunftstaates. Im Bundesstaat haben die Gliedstaaten keine Souveränität, aber sie sind, wie wir an den Beispielen der schweizerischen Kantone und der deutschen Länder sehen, hinreichend selbständig, um ihre nationale Eigenart zu wahren und auf den verschiedensten Kulturgebieten zum Ausdruck zu bringen. Den Weltbundesstaat, der ein buntes Völkergemisch umfasst, werden wir uns noch erheblich dezentralisierter vorzustellen haben als unsere heutigen Bundesstaaten. Mit voller Selbständigkeit der Einzel-

staaten ist allerdings der Bundesstaat seiner Idee nach unverträglich. Aber besteht denn heute eine solche volle Selbständigkeit? In unzähligen Beziehungen muss auch jetzt schon ein jeder Staat auf die andern Staaten Rücksicht nehmen, ohne doch gegen diese Einschränkung seiner Unabhängigkeit die Vorteile einer guten Organisation einzutauschen. Nur ein Palladium der Freiheit hat er freilich bei dem heutigen Zustand der Dinge: er kann jederzeit, wenn er sich stark genug fühlt, das Schwert ziehen und die Waffen entscheiden lassen. Ist das nun wirklich als ein Segen zu betrachten? Wir haben vorhin den Krieg als ein dunkles Verhängnis für die Menschheit bezeichnet und wir wollen jetzt versuchen, etwas zu seinen Gunsten vorzubringen. Ohne Kriege, heisst es, würde die Menschheit völlig verweichlichen. Unser modernes Leben sucht überall Annehmlichkeit und Bequemlichkeit, Ebnung des Bodens, auf dem wir uns bewegen, eine ruhige gleichmässige Atmosphäre. Da ist denn der Krieg das einzige Mittel, die Menschen aufzurütteln, der einzige Appell zum Heroismus, auf den sie hören. Wer der Menschheit den Krieg nimmt, nimmt ihr den letzten Rest sittlicher Grösse. Mir scheint in dieser Beweisführung ein übles Sophisma zu stecken. Wenn man von der Menschheit Heroismus fordert, wozu ihr dann den Schlendrian des täglichen Lebens gestatten, wozu ihr erlauben, dass sie einige Dezennien lang als Materialist, Egoist, Utilitarist lebe, um dann in einer grossen gegenseitigen Schlächtereier ihren Heroismus auszutoben? Heroismus besteht vor allem darin, dass wir die natürlichen Neigungen überwinden, um unserer höhern geistigen Bestimmung getreu zu sein. Hierfür finden sich im Alltagsleben der Völker und der einzelnen zahllose Gelegenheiten. Will man der Menschheit eine besonders schwierige grosszügige Aufgabe stellen, so verlange man von ihr, dass sie im Kampf gegen starke animalische Triebe und selbstsüchtige Neigungen den Krieg überwältige, dass sie die Energien, die sie bisher in gegenseitiger

Vernichtung verausgabte, sublimiere. Niemand denkt daran, die Kräfte, die sich im Kriege betätigten, auszu-tilgen. Das wäre ein ganz törichtes, unmögliches Unterfangen. Was der Pazifist will, ist, dass das Feld des Hasses veröde, damit das selbstloser Nächstenhilfe um so reichere Frucht trage. Ich würde bei diesem Punkt länger verweilen, wenn ich glaubte, dass die sittliche Berechtigung des Krieges von denkenden Menschen ernstlich verfochten wird. Was die Anhänger des Kriegs im Auge haben, ist im Grunde nicht die sittliche, sondern die tatsächliche psychologische Notwendigkeit des Kriegs. Es ist sinnlos, meinen sie, gegen den Krieg zu eifern, die menschliche Natur kann man nicht ändern und sie ist so, dass es stets Kriege geben wird. Damit beziehen sie nun allerdings eine nur schwer zu erschütternde Position. Nicht nur ist Selbstsucht einer der Grundzüge der Psyche des Einzelmenschen, sondern in noch höherer Masse als der einzelne sind die grossen Kollektivwesen, die Staaten, durch brutalen Machtwillen ausgezeichnet. Weil der Egoismus der Kollektivwesen ins Kolossale geht, wird er nicht, wie manche zu glauben scheinen, aus einem Laster eine verehrungswürdige Tugend, wohl aber ist er um deswillen, mit dieser betrüblichen Binsenwahrheit müssen wir rechnen, ein ganz besonders furchtbarer Gegner für die in der Menschheit waltenden sittlichen Tendenzen. Dass wir trotzdem nicht verzagen dürfen, dass es unsere Pflicht ist, zu glauben, der Goliath werde sich schliesslich zur Strecke bringen lassen, darüber erübrigt sich jedes weitere Wort: Das geschichtliche Leben der Menschheit würde unter sittlichem Gesichtspunkt unsinnig, wenn wir es prinzipiell anders hielten. Wohl aber will ich zum Schlusse meiner Ausführungen mich der Frage zuwenden, auf welchem Wege, mit welchen Mitteln wir hoffen mögen, den Kampf für Sittlichkeit und Recht siegreich zu Ende zu führen.

Aufklärung über die Ziele sittlichen Handelns in wissenschaftlicher Form wurde in ihrer praktischen Bedeu-

tung früher vielfach überschätzt, während sie heute meistens unterschätzt wird. Unsere Zeit hat Grund, sich nachdrücklich der Warnung vor der Verachtung von Vernunft und Wissenschaft zu erinnern. Ob sie freilich des Menschen allerhöchste Kraft sind, darüber mag man mit Mephistopheles streiten. Wohl ebenso wichtig wie die geistige Klarheit über die sittliche Notwendigkeit der Begründung eines wahren Völkerrechts sind Geduld und Ausdauer, wenn es sich um die Verwirklichung des Ideals handelt. „Denn der Weg ist lang.“ Nichts ist verhängnisvoller, als wenn man alle Ansätze zur Bildung eines Völkerrechtes ablehnt, weil sie hinter hochgespannten Erwartungen zurückbleiben. Der umfassende, schon heute bestehende Apparat einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit wird von manchen als nahezu wertlos behandelt, weil nie sicher ist, ob der durch die Entscheidung in seinen materiellen Interessen benachteiligte Staat sich ihr unterwerfen werde. Man bedenkt dabei nicht, dass die Unsicherheit der Durchführung der Schiedssprüche zum grossen Teil darauf beruht, dass diese Schiedssprüche nicht durch eine *communis opinio*, eine allgemein verbreitete Rechtsüberzeugung, getragen sind. Eine solche Rechtsüberzeugung kann sich nicht von heute auf morgen bilden. Nur in der Weise, dass lange Zeit hindurch die Gemeinschaft der Völker an den Entscheidungen internationaler Gerichtshöfe teilnimmt, den Sinn für internationale Gerechtigkeit übt und vertieft, kann ein übereinstimmendes Rechtsbewusstsein zur Entwicklung gelangen. Ist einmal ein solches Rechtsbewusstsein vorhanden, dann werden die mit ihm in Einklang stehenden Entscheidungen auch den Staaten Respekt einflössen, zu deren Ungunsten sie ausgefallen sind. Wie die Schaffung internationaler schiedsgerichtlicher Instanzen nicht sofort ihren Wert zutage treten lässt, so müssen auch die vielen einzelnen internationalen Vereinbarungen über an sich unbedeutende Fragen unter dem Gesichtspunkt des Gesamtertrages und einer spätern Zeit abgeschätzt werden. Eine jede Vereinbarung dient

dazu, das Gewebe rechtlicher Beziehungen zwischen den Völkern zu verdichten. Ganz allmählich wächst der objektive Wert der Gesamtheit der die Völker verbindenden Rechtsbestimmungen und damit auch die subjektive Schätzung, die die Menschheit dem Völkerrecht als Ganzem angedeihen lässt. Bis dann vielleicht doch endlich der Tag anbricht, an dem das Völkerrecht den Menschen mehr gilt als ihr nationalstaatliches Recht, an dem die Regierung, die von ihrer Befehlsgewalt im Widerspruch mit dem Völkerrecht Gebrauch machen will, nicht nur alle andern Staaten, sondern auch ihre eigenen Bürger gegen sich hat. Völkerrecht bricht Landesrecht: an dem Tag, da es so heisst, ist das Völkerrecht, das heute noch in den Kinderschuhen steckt, zu seinen Jahren gekommen.

---