

Staat, Volk und Individuum im Völkerrecht

Von FRIEDRICH AUGUST FREIHERR VON DER HEYDTE

I.

Versuch einer Begriffsbestimmung des Völkerrechts

Über die Frage nach dem Wesen des Rechts sagt Kant: „Diese Frage möchte wohl den Rechtsgelehrten, wenn er nicht in Tautologie verfallen oder statt einer allgemeinen Auflösung auf das, was in irgendeinem Lande die Gesetze zu irgendeiner Zeit wollen, verweisen will, ebenso in Verlegenheit setzen wie die berufene Aufforderung: Was ist Wahrheit? den Logiker.“ Diese Feststellung des Königsberger Philosophen gilt zunächst allgemein für das Recht überhaupt; innerhalb des weiten Raumes des Rechts jedoch begegnen wir dieser Schwierigkeit, eine befriedigende Definition zu finden, vielleicht nirgends so oft und so deutlich wie auf der Ebene des Völkerrechts.

Völkerrecht ist Ausschnitt aus zwei großen Kreisen menschlichen Lebens, Wollens und Strebens, Denkens und Handelns: aus dem Kreis der „internationalen Beziehungen“ und aus dem Kreis des Rechts. Dort, wo sich diese beiden Kreise decken, liegt das Völkerrecht. Man kann sich dem Völkerrecht aus dem einen oder dem anderen Kreis — vom Studium der internationalen Beziehungen oder von der Rechtswissenschaft her — nähern. Aber man muß sich bewußt bleiben, daß man einen zweiten Kreis betritt.

a) Völkerrecht ist Ordnung internationaler Beziehungen. Es gibt Theoretiker — Juristen —, die das zu vergessen scheinen. Sie wandern in das weite Gebiet internationaler Beziehungen hinein wie Parzival, der reine Tor, in die Wildnis.

Das Gebiet der „internationalen Beziehungen“ ist allerdings auch für den ordnungsgewohnten Systematiker — und damit vor allem für den Deutschen — mit einer schwer zu durchdringenden, wuchernden Wildnis voll ineinanderverflochtenen Gestrüpps zu vergleichen, das in Dämmerung liegt und in dessen rankendem Unterholz auch der scharfsinnigste Forscher sich leicht verfängt und zu Fall kommt.

„Internationale Beziehungen“: Das sind zunächst Beziehungen von Staaten — wobei unter Staat fürs erste mit Franz von Liszt¹ die „selbstherrliche Gebietskörperschaft, d. h. die auf einem bestimmten Gebiet angesiedelte, durch eine selbständige Herrschergewalt zusammengefaßte menschliche Gemeinschaft“ verstanden werden mag. „Internationale Beziehungen“:

¹ F. v. Liszt, Das Völkerrecht, 12. Aufl., Berlin 1925, S. 5.

Das sind aber auch Beziehungen von Völkern — wobei unter Volk die nicht organisierte Vereinigung von Menschen verstanden werden kann, die sich durch gemeinsame Abstammung oder gemeinsames geschichtliches Erleben, gemeinsame Sitte und gemeinsame Sprache miteinander verbunden fühlen, auch wenn sie kein geschlossenes Gebiet besiedeln und keinen Staatsverband ihr eigen nennen. „Internationale Beziehungen“: Das sind schließlich auch Beziehungen von großen Wirtschaftsmächten, die die Grenzen von Staat und Volk durchbrochen haben, sich ihre eigenen Gesetze geben und auf Grund wirtschaftlicher Sanktionsmöglichkeiten, ohne den Staat und oft gegen den Staat, von ihren Gliedern Gehorsam verlangen — Unternehmerzusammenschlüsse und Arbeiterverbände, Großkartelle und Gewerkschaften —, jedenfalls organisierte Vereinigungen von Menschen, die durch wirtschaftliche Interessen verbunden sind. „Internationale Beziehungen“: Das sind letzten Endes immer Beziehungen von Menschen zueinander — Beziehungen, die von menschlichen Individuen ausgehen und unterhalten werden und die wieder ihrerseits menschliche Individuen erfassen.

Es gibt eine unendliche Fülle solcher „internationaler Beziehungen“ und damit eine unendliche Fülle von Beziehungen, die vom Völkerrecht berührt und erfaßt werden wollen. Berührt allerdings nur und erfaßt, nicht durchdrungen und erschöpfend geregelt: Das Völkerrecht führt ja nur in einen Ausschnitt aus dem großen Kreis internationaler Beziehungen. Dieser Ausschnitt wird durch zwei Wesensmerkmale des Phänomens „Völkerrecht“ bestimmt und umschrieben: 1. daß es eine Ordnung sein will, die sich an Staaten wendet, und 2. daß es eine Rechtsordnung sein will.

Völkerrecht wendet sich an Staaten: Es erfaßt daher die internationalen Beziehungen nur insoweit, als Staaten an diesen Beziehungen teilnehmen. Es regelt also die Beziehungen zwischen Staat und Staat, zwischen Staat und Volk, zwischen Staat und außerstaatlicher Wirtschaftsmacht.

b) Völkerrecht ist Recht: Es erfaßt daher diese internationalen Beziehungen nur, soweit es sich um ihre Ordnung durch bestimmte, mit einer Unrechtsfolge verbundene, durchsetzbare, Rechte und Pflichten begründende Vorschriften für das äußere Verhalten des Menschen gegenüber seinen Mitmenschen handelt; denn unter Recht verstehen wir gemeinhin solche Vorschriften — ordnende Normen, die in einer Gemeinschaft jedem Individuum einen bestimmten Bereich der äußeren Freiheit sichern, die diese Bereiche der Freiheit der einzelnen Individuen gegeneinander und gegenüber der Gemeinschaft abgrenzen und die festlegen, von wem und unter welchen Voraussetzungen in diesen individuellen Bereich der Freiheit eingegriffen werden kann.

Diese Begriffsbestimmung des Rechts — und damit auch des Völkerrechts — bedarf der Erläuterung. Ich sprach von „bestimmten“ Vorschriften, von Normen, die jedem Individuum einen „bestimmten“ Bereich der äußeren Freiheit sichern. Was heißt aber hier: „bestimmt“? Zunächst doch wohl, daß nicht jede durchsetzbare Vorschrift für das äußere

Verhalten der Menschen gegenüber seinen Mitmenschen „Recht“ genannt werden kann, sondern daß noch ein weiteres Unterscheidungsmerkmal hinzukommen muß, das feststellt, welche Vorschriften solcher Art als Recht bezeichnet werden können; daß es einen Maßstab geben muß, nach dem der Bereich der äußeren Freiheit des Menschen festgelegt und abgegrenzt wird.

Dieses Unterscheidungsmerkmal und dieser Maßstab werden dem Recht von dem gegeben, was — jeweils im Rahmen einer bestimmten Wertphilosophie — dem Menschen höchsten Wert bedeutet. Darin liegt die Eigentümlichkeit des Rechts gegenüber anderen, ein äußeres menschliches Verhalten regelnden Normen. Das Recht erhält von diesem Höchstwert menschlichen Lebens her erst seinen Inhalt; es orientiert sich an ihm, um festzustellen, welcher Bereich äußerer Freiheit jedem einzelnen zukommt und was das „Suum“ ist, das es nach der klassischen Definition der Pandekten einem jeden zuweist. Durch diese Bindung an den Höchstwert, diese Verkettung zwischen dem Iustum und dem Bonum, ist das Recht in die menschliche Wertordnung eingegliedert, und in dieser Verbindung liegt sein eigener Wert.

Ich sprach weiter von „mit einer Unrechtsfolge verbundenen, durchsetzbaren“ Vorschriften. Das bedeutet zunächst, daß die Nichtbeachtung oder Verletzung einer solchen Vorschrift nach dem Inhalt der einzelnen in Frage stehenden Norm irgendwen, den Verletzten oder einen Dritten, berechtigt, in die sonst geschützte Freiheitssphäre dessen einzugreifen, der diese Norm nicht beachtet oder verletzt hat; das bedeutet ferner, daß die einzelne Vorschrift, von der die Rede ist, Glied in einem Normensystem sein muß, das als Ganzes eine Macht besitzt, die so groß ist, daß sie den, der eine Einzelnorm des Systems verletzt hat, in der Regel veranlaßt, die Unrechtsfolge — den Eingriff in seine sonst geschützte Freiheitssphäre — zu ertragen. Welcher Art diese Macht ist, die dem Normensystem innewohnt, ist dabei unerheblich. Oft wird sie auf Furcht beruhen — Furcht vor Strafe der Götter, vor der öffentlichen Meinung, vor wirtschaftlichen Nachteilen, vor Ächtung und Boykott, vor physischer Gewalt. Wesentlich ist nur, daß diese Macht so stark ist, daß sie den, der eine Norm des Systems nicht beachtet oder verletzt, zur Duldung der Unrechtsfolge bestimmt; wesentlich ist ferner, daß diese Macht dem System innewohnt, nicht der einzelnen Vorschrift: Nur als Glied eines Systems ist eine Norm als Rechtsnorm zu begreifen.

Das bisher Gesagte mag genügen, um verstehen zu lassen, was mit der Behauptung gemeint ist, daß das Wesen des Rechts im Ausschluß der Willkür beruhe. Ausschluß der Willkür bei der Rechtsschaffung: Denn nur eine Norm, die am Höchstwert orientiert ist, kann — jeweils auf dem Boden einer bestimmten Wertphilosophie — als „Recht“ gelten. Ausschluß der Willkür in der Unterwerfung unter das Recht: Rechtsnormen sind Regeln, von denen man sich — infolge der dem „System“ innewohnenden

„Macht“ — nicht willkürlich lossagen kann. Ausschluß der Willkür schließlich — und vor allem — durch das Recht: indem das Recht die äußeren Freiheitssphären der Individuen festlegt, begrenzt und schützt.

II.

Der Staat im Völkerrecht

Mit den bisherigen Feststellungen ist das Wesen des Völkerrechts in groben Strichen umrissen, aber durchaus noch nicht im Sinn einer wissenschaftlichen Definition beschrieben. Um zu einer solchen Beschreibung zu gelangen, scheint es zunächst notwendig, die Stellung des Völkerrechts im Kreis der internationalen Beziehungen dadurch weiter festzulegen, daß das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Staat, die Stellung des Staates im Völkerrecht und des Völkerrechts im Staat geklärt wird. Dazu bedarf es einer Wesensbestimmung des Begriffes „Staat“.

Die vorhin von mir erwähnte „klassische“ Definition des Staates als „selbstherrliche Gebietskörperschaft“, d. h. als „auf einem bestimmten Gebiet angesiedelte, durch eine selbständige Herrschergewalt zusammengefaßte menschliche Gemeinschaft“, wird dem merkwürdigen, einmaligen Phänomen „Staat“ nicht voll gerecht. Diese Definition der deutschen Theorie des ausgehenden 19. Jahrhunderts übersieht, daß sich der „Staat“ der Neuzeit — seit Wort und Begriff in Lehre und Praxis des späten Mittelalters beim Zusammenbruch einer hierarchisch stufenförmig gegliederten politischen Weltordnung entstanden sind — von allen anderen Gemeinschaften vor allem dadurch unterscheidet, daß er das Recht beansprucht, allein über Leben und Tod von Menschen verfügen zu können: sei es durch den Spruch seiner Richter oder die Entscheidung anderer Staatsorgane, sei es als kriegführende Macht. Keine Gemeinschaft kann als „Staat“ bezeichnet werden, wenn sie dieses Recht über Leben und Tod nicht besitzt, und keine Gemeinschaft der Neuzeit hat nach unserer aller Überzeugung dieses Recht, in Richterspruch und Krieg über Leben und Tod von Menschen zu entscheiden, ausgenommen der „Staat“.

Wie erhält aber eine Gemeinschaft dieses furchtbare Recht? Wie wird die „Gebietskörperschaft“ zum „Staat“? Etwa durch freiwillige Unterwerfung der einzelnen Individuen, die die Gemeinschaft bilden? Oder durch tatsächliche Ausübung, durch Zwang und Gewalt? Wir hatten in den letzten Jahrzehnten reichlich Gelegenheit, das Entstehen und Vergehen von „Staaten“ zu beobachten und aus eigenem Erleben zu erforschen; und wir mußten dabei feststellen, daß Staaten entstanden und vergangen sind ohne die Zustimmung der dem Staat unterworfenen Individuen, ja gegen deren Willen, und daß anderseits weder der bloße Anspruch auf das Verfügungsrecht über Leben und Tod noch auch die hemmungslose Ausübung dieses Rechts durch einen Menschen oder eine Menschengruppe über einen bestimmten Personenkreis und auf einem bestimmten Gebiet genügt, diese nur dem

„Staat“ zustehende Entscheidung über Leben und Tod von Menschen unserem Rechtsempfinden gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Die straff organisierte Räuberbande, die durch Jahrzehnte hindurch ein bestimmtes Gebiet besiedelt und beherrscht, bleibt für uns eine Räuberbande, auch wenn sie alle Merkmale einer „selbstherrlichen Gebietskörperschaft“ aufweist; ihre „Todesurteile“ bleiben für unser Rechtsempfinden Morde, ihre „Kriege“ Raubüberfälle.

Diese unsere Einstellung ändert sich, sobald eine „selbstherrliche Gebietskörperschaft“ bestimmte, primitive Grundsätze als für sich verbindliche Verhaltensnormen anerkennt und in ihren Handlungen regelmäßig befolgt. Unter dieser Voraussetzung wird die „selbstherrliche Gebietskörperschaft“ in unserem Rechtsempfinden zum „Staat“, der das Recht hat, über Leben und Tod von Menschen zu verfügen.

Wenn wir diese „bestimmten, primitiven Grundsätze“ untersuchen, durch deren Anerkennung als verbindliche Verhaltensnormen die „Gebietskörperschaft“ erst zum „Staat“ wird, so werden wir finden, daß diese „Grundsätze“ nichts anderes sind als die in der Theorie viel umstrittenen „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ des Völkerrechts, das heißt jene Normen, die — Gemeingut aller staatlichen Rechtsordnungen — von der Kulturwelt als notwendiger Bestandteil jeder Rechtsordnung, also auch des Völkerrechts, anerkannt werden und die überhaupt die Voraussetzung jedes Rechtsverkehrs sind. Zu ihnen gehört, um ein charakteristisches Beispiel zu nennen, etwa der Satz: *Pacta sunt servanda*.

„Die Frage nach der Existenz dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze“, so konnte ich vor Jahren in der Genfer „Friedenswarte“² in anderem Zusammenhang schreiben, „ist gleichzeitig eine Frage nach dem Wesen des Rechts: Für eine Theorie, die das Dasein solcher allgemeinen Rechtsgrundsätze bejaht, ist nicht nur eine bestimmte Form, sondern neben der Form auch ein bestimmter Inhalt Wesensmerkmal des Rechts. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind nach dieser Lehre ja Bestandteil jeder Rechtsordnung, das heißt: eine Gebotsordnung, die diese allgemeinen Rechtsgrundsätze nicht zum Inhalt hat, ist für unser Rechtsempfinden nach solcher Ansicht keine Rechtsordnung. Damit ist notwendig eine Beziehung gegeben zwischen der gesetzten Rechtsordnung einerseits und der Idee des Rechts anderseits, deren Ausdruck und Verwirklichung die allgemeinen Rechtsgrundsätze als notwendiger Inhalt jeder Rechtsordnung sind. Denn jeder Inhalt ist letzten Endes Gestaltwerden einer Idee. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze erscheinen so als das Minimum an sittlichen Werten, die eine Normenordnung verwirklichen muß, um Rechtsordnung zu sein.“

Durch diese allgemeinen Rechtsgrundsätze wurzelt das Recht, das in ständiger Spannung die Bereiche des Sittlichen und des Politischen miteinander

² F. A. v. d. Heydte, *Glossen zu einer Theorie der allgemeinen Rechtsgrundsätze*, in: *Die Friedenswarte*, Blätter für internationale Verständigung und zwischenstaatliche Organisation, 33. Jahrgang, Heft 11/12, Nov./Dez. 1933, S. 289 ff.

verbindet, im Raum des Sittlichen; und diese allgemeinen Rechtsgrundsätze sind für eine Philosophie, die ein absolutes Sittengesetz als Höchstwert anerkennt, ebenso untrennbar wie mit dem Wesen des Rechts auch mit dem Wesen des Staates verknüpft, der erst zu sein beginnt, wenn er sich ihnen unterwirft, und dem sie aus dem Bereich des Sittlichen über das Recht erst seine „Berechtigung“ geben. Diesen Gedanken der wesenhaften Verbindung des Staates mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen drückt im Grunde auch Verdross³, der große katholische Völkerrechtslehrer unserer Zeit, aus, wenn er in Anlehnung an die Terminologie Kelsens 1931 als „Grundnorm“ des Völkerrechts, d. h. als konstruktives Prinzip der Völkerrechtsordnung, den Satz erkennen zu können glaubt: „Souveräne und teilsouveräne Rechtsgemeinschaften, verhältet Euch in Euren gegenseitigen Beziehungen nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen...“

Die Anerkennung dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze durch eine „Gebietskörperschaft“ als verbindliche Verhaltensnorm bedeutet zweierlei. Innerhalb der Gebietskörperschaft, im „innerstaatlichen“ Bereich, bedeutet sie Ausschluß der Willkür durch Rechtsnormen, die Zuständigkeiten festlegen und Rechte und Pflichten begründen — Herrschaft einer wie auch immer gestalteten Rechtsordnung an Stelle der Herrschaft reiner Gewalt; nach außen hin, im „zwischenstaatlichen“ Bereich, bedeutet Anerkennung der allgemeinen Rechtsgrundsätze Ausschluß der bloßen Willkür in den Beziehungen der in Frage stehenden „Gebietskörperschaft“ zu anderen Staaten — die Möglichkeit und die Bereitschaft dieser „Gebietskörperschaft“ mit anderen Staaten in Rechtsverkehr zu treten.

Beides — Verwirklichung einer Rechtsordnung im Innern und Bereitschaft zum Rechtsverkehr nach außen — sind Wesensmerkmale des „Staates“. Wir können also die „klassische“ Begriffsbestimmung des „Staates“ etwa dahingehend ergänzen, daß wir den „Staat“ bestimmen als „die auf einem bestimmten Gebiet angesiedelte, durch eine selbständige Herrschergewalt zusammengefaßte menschliche Gemeinschaft“, die durch ihre Organe in Urteilspruch und Krieg über Leben und Tod von Menschen verfügen kann, weil sie im Innern eine Rechtsordnung verwirklicht und zum Rechtsverkehr mit anderen Staaten bereit ist.

Was ist aber eine Begriffsbestimmung des „Staates“ mit solchem Inhalt anders als selbst eine Rechtsnorm, d. h. eine mit einer Unrechtsfolge verbundene, durchsetzbare, Rechte und Pflichten begründende Vorschrift für das äußere Verhalten von Menschen — Norm einer Rechtsordnung, die über den Staaten stehen und deren Entstehung und Geltungsgrund außerhalb des Bereichs staatlicher Macht und staatlichen Willens liegen muß? Wollte man diese Norm, aus der der Staat seine Existenz und die staatliche Macht ihre Berechtigung ableitet und in der der Wille des Staates den Ursprung seiner „Geltung“ erkennt, wieder im Staat, in staatlicher Macht und im Willen des

³ A. v. Verdross, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Völkerrechtsquelle, in: Gesellschaft, Staat und Recht, Festschrift zu Hans Kelsens 50. Geburtstag, Wien 1931, S. 354 ff.

Staates begründen, so würde ein solcher Versuch, wie der Hamburger Ordinarius für Völkerrecht, Rudolf Laun, vor kurzem treffend bemerkt hat⁴, an den „berühmten Baron von Münchhausen“ erinnern, „der imstande ist, sich selbst an seinem Zopf aus dem Sumpfe zu ziehen“. Es muß ein überstaatliche Rechtsordnung geben, die das Wesen des Staates bestimmt und die Voraussetzungen festlegt, unter denen eine „Gebietskörperschaft“ das den Staat kennzeichnende Verfügungsrecht über Leben und Tod von Menschen erhält.

Diese überstaatliche Rechtsordnung erscheint im zweiten spezifischen Merkmal, das wir glaubten, der „klassischen“ Definition des Staates hinzufügen zu müssen: der Bereitschaft zum Rechtsverkehr mit anderen Staaten. In Rechtsverkehr treten heißt: anerkennen, daß der gegenseitige friedliche und feindliche Verkehr durch eine Rechtsordnung geregelt werden soll, und diese Rechtsordnung ist mit den notwendigen Teilen jeder Rechtsordnung — eben den allgemeinen Rechtsgrundsätzen — im Augenblick eines In-Rechtsverkehr-Tretens gegeben. Da diese Rechtsordnung für jeden Staat in gleicher Weise von dem Augenblick an gilt, in dem der einzelne Staat existent wird, kann sie nicht von dem Willen eines einzelnen Staates abhängig sein. Der einzelne Staat hingegen ist von dieser Rechtsordnung abhängig, die durch die existentiell für ihn notwendige Bereitschaft zum Rechtsverkehr Voraussetzung seiner Existenz ist. Es liegt nicht im Willen eines Staates, wenn er existiert, ob er sich dieser Rechtsordnung unterwerfen will oder nicht. Durch seine Existenz schon ist der Staat dieser überstaatlichen Rechtsordnung unterworfen.

So steht der Staat seinem Wesen nach im Völkerrecht und unter dem Völkerrecht — und wie es kein Völkerrecht ohne Staaten gibt, so ist auch ein Staat undenkbar, der nicht einer überstaatlichen Rechtsordnung unterworfen ist.

III.

Das Volk im Völkerrecht

Dem Völkerrecht wird vielfach der Vorwurf gemacht, daß es seinen Namen zu Unrecht trage: Es sei ein Recht der Staaten, nicht der Völker. Dieser Vorwurf scheint auf den ersten Blick berechtigt. Das Völkerrecht wendet sich an Staaten; und der übereinstimmende Wille der Staaten läßt die einzelnen Normen völkerrechtlichen Gewohnheits- und Vertragsrechts entstehen. Nähere Untersuchung allerdings zeigt, daß in diesem „Staaten-Recht“, dessen Adressat der einzelne Staat, dessen Schöpfer die Staatengemeinschaft ist, auch das Phänomen „Volk“ eine Rolle spielt. Das Recht der nationalen Minderheiten bestimmt Rechte und Pflichten nicht nur von Staaten untereinander, sondern auch von Staaten gegenüber „Völkern“, die nicht in einem Staat organisiert

⁴ R. Laun, Heteronomes und autonomes Recht, in: Hamburger Akademische Rundschau, 1. Jahrgang, 9. Heft, 1947, S. 361 ff.

sind. Die Minderheitenverträge zwischen dem ersten und dem zweiten Weltkrieg — in ihrer Grundlage Ausdruck einer internationalen Rechtsüberzeugung — haben dieses Recht der nationalen Minderheiten für eine kurze Zeitspanne ausgebaut, aber nicht erst begründet; auch ohne diese Verträge — und auch heute noch — gibt es ein Minderheitenrecht. Auch der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts kann Staaten Pflichten gegenüber Völkern auferlegen; er ist nicht nur politische Maxime, sondern (unter bestimmten Voraussetzungen, die Erich Kaufmann in seiner Haager Vorlesung 1935 vielleicht am klarsten dargestellt hat) ein Rechtssatz, der in solchen Maximen und in Erklärungen wie der Atlantik-Charter und dem ersten Artikel der Charter der Vereinten Nationen nur wiederholt wird.

Wenn dabei die Atlantik-Charter das Selbstbestimmungsrecht der Völker als einzige Grundlage sowohl von Gebietsveränderungen als auch für die Wahl der Regierungsform — als einzige Grundlage also für die Gestalt der Staaten nach außen und im Innern — erklärt, so legt sie damit gleichzeitig eine Rangordnung der drei sogenannten „Elemente“ des Staats — Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt — fest; Staatsgebiet und Staatsgewalt werden hier auf der Ebene des werdenden Völkerrechts vom Willen des Staatsvolks abhängig gemacht.

All diese und ähnliche Völkerrechtsnormen, die einen Staat gegenüber einem Volk und zugunsten eines Volkes verpflichten, haben, wenn sie nicht vertraglich wiederholt und festgelegt sind, eine Merkwürdigkeit: sie sind subsidiäre und dispositive Rechtsnormen, das heißt Normen, die nur dort Geltung verlangen, wo keine Regelung durch einen anderen Rechtssatz getroffen ist, und die ihre Geltung verlieren, wenn und soweit durch den übereinstimmenden Willen von Staaten ein vielleicht nur für ein beschränktes Gebiet geltender Rechtssatz entsteht, der ihnen widerspricht.

Die Rechtsvorschriften, die Staaten Völkern gegenüber und zugunsten von Völkern verpflichten, liegen gewissermaßen auf einer zweiten Ebene unter derjenigen, auf der wir die Normen für die Beziehungen von Staat und Staat finden; sie werden weitestgehend von diesen Normen überdeckt und kommen nur dort ans Tageslicht, wo die Rechtssätze, die die Beziehungen von Staat zu Staat regeln, eine Lücke lassen. Aber trotzdem sind solche Rechtsvorschriften, die Staaten Völkern gegenüber und zugunsten von Völkern verpflichten — aber auch den Völkern bestimmte Verpflichtungen gegenüber Staaten auferlegen —, vorhanden, und der Staatsmann muß diese Normen beachten, der Richter eines internationalen Gerichtshofs sie anwenden, der Theoretiker des Völkerrechts sich mit ihnen befassen.

Wenn im Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Rassenpolitik in der außerdeutschen Literatur die Frage erörtert und verneint wurde, ob es einem Staat völkerrechtlich erlaubt sei, ein Volk auszurotten — etwa durch Massensterilisierungen, Massendeportation der zeugungsfähigen Männer oder ähnliche Maßnahmen seine biologische Substanz zu vernichten —, und wenn unter bestimmten Voraussetzungen in Theorie und Praxis in den letzten Jah-

ren das Widerstandsrecht eines Volkes gegen einen Staat ohne Rücksicht auf eine staatliche Vertretung dieses Volkes anerkannt wurde, so wurde damit implizite die Existenz dieser Normen zugegeben, die durch Festlegung der beiderseitigen Rechte und Pflichten die Beziehungen zwischen Staaten einerseits und Völkern andererseits regeln.

Die Staatsverträge der letzten dreißig Jahre zeigen mehr und mehr die Neigung, das Volk als eigentlichen Vertragspartner erscheinen zu lassen, für den der Staat gewissermaßen nur handelnd eintritt. So enthält die „Erklärung der Vereinten Nationen“, die am 1. Januar 1942 von den Regierungen von 26 Staaten abgeschlossen worden ist, die Klausel, daß „anderen Völkern, die materielle Unterstützung und Beiträge für den Sieg über den Hitlerismus leisten oder leisten können“, der Beitritt offenstehe, und der dänische Gesandte in Washington unterzeichnete diese Erklärung „für alle Dänen in der freien Welt“, während der dänische Staat infolge der deutschen Besetzung dem Vertrag fernblieb; und so beginnt die Charter der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 mit den Worten: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen...“

Es ist sicherlich voreilig, aus dieser Betonung des Volks in Staatsverträgen auf das Nahen einer Epoche schließen zu wollen, in der das Volk neben dem Staat oder gar an Stelle des Staates Adressat des Völkerrechts sein und an der Rechtsetzung im Völkerrecht teilnehmen wird. Attlee hat in seiner Rede im britischen Unterhaus am 22. August 1945 anlässlich der Ratifikation der Charter der Vereinten Nationen darauf hingewiesen, daß die Formulierung: „Wir, die Völker...“ nichts anderes sagen will, als „daß die Charter ein Versuch ist, die tiefen Gefühle aller Völker in praktische Form zu bringen, einschließlich der der Soldaten im Feld, die es überhaupt erst ermöglicht haben, daß wir eine Charter besitzen“. Unter dem „Volk“ dieser Staatsverträge ist zudem meist nicht das Volk in ethnischem Sinn, sondern das Staatsvolk, d. i. die Gemeinschaft der Bewohner eines Staates, gemeint.

Aus der Betonung des „Volks“ in den Staatsverträgen der letzten Jahrzehnte kann man höchstens auf eine Tendenz schließen, dem Volk im Völkerrecht eine ähnliche Stellung einzuräumen, wie sie der nasciturus oder das unmündige Kind in der innerstaatlichen Rechtsordnung einnimmt — und oft ist ja auch das Volk in der geschichtlichen Wirklichkeit Staat im Zustand des nasciturus oder des unmündigen Kindes.

IV.

Das Individuum im Völkerrecht

In ihren Artikeln 55 und 68 bestimmt die Charter der Vereinten Nationen: „Um die Voraussetzungen für Stabilität und Wohlstand zu schaffen, die für die Anbahnung friedlicher und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen auf der Grundlage der Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker notwendig sind, werden

die Vereinten Nationen sich einsetzen für ... die Wahrung und Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse und Volkszugehörigkeit, des Geschlechts, der Sprache und der Religion. ... Der Rat für Wirtschaft und soziale Fragen hat Ausschüsse für wirtschaftliche und soziale Probleme und für die Förderung der Menschenrechte ... einzusetzen.“

Die Charter berührt damit ein Problem, das so alt ist wie das moderne Völkerrecht selbst. Die erste wissenschaftliche Abhandlung über Völkerrechtsfragen, die „Relectiones“ des Francisco de Vitoria († 1546), verdankt diesem Problem ihre Entstehung und stellt — 400 Jahre vor der Konferenz von San Francisco — schon den Grundsatz auf, daß die Menschenrechte unter dem Schutz des Völkerrechts stehen. Seit dieser Zeit ist die theoretische Auseinandersetzung über die Stellung des Individuums im Völkerrecht nicht zum Stillstand gekommen.

Die bis vor wenigen Jahren herrschende Lehrmeinung über das Verhältnis des Völkerrechts zum Individuum gibt das führende englische Handbuch des Völkerrechts, Oppenheims „International Law“⁵, wieder, wenn es sagt: „Alle Rechte, die notwendigerweise gemäß Völkerrecht einem menschlichen Einzelwesen zugestanden worden sein mögen, sind grundsätzlich nicht internationale Rechte, sondern Rechte, die vom innerstaatlichen Recht gemäß einer Pflicht zugebilligt sind, die dem betreffenden Staat vom Völkerrecht auferlegt worden ist ... Verschiedene Schriftsteller behaupten, daß das Völkerrecht jedem Individuum im Inland und im Ausland, einerlei, ob es staatenlos ist oder nicht, und ob es Untertan eines Mitgliedstaates der Völkerrechtsgemeinschaft ist oder nicht, die sogenannten Menschenrechte zusichere. Als solche Rechte werden das Recht auf Dasein, das Recht auf Schutz von Ehre, Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum, das Recht auf freie Religionsausübung, Freizügigkeit und dergleichen angeführt. Aber derartige Rechte — es kann sich dabei ja nur um innerstaatliche und nicht um zwischenstaatliche Rechte handeln — genießen zur Zeit keine wie immer geartete Sicherung durch das Völkerrecht.“

Das englische Lehrbuch fährt dann jedoch fort: „Hinter dieser irrigen Ansicht stehen allerdings bestimmte Tatsachen, die nicht geleugnet werden können. Das Völkerrecht ist aus der christlichen Kultur heraus entstanden und stellt eine Rechtsordnung dar, die Staaten, hauptsächlich christliche Staaten, zu einer Gemeinschaft zusammenfügt. Es darf daher nicht wundernehmen, daß Gedanken aus dem Bereich der Sittlichkeit, von denen einige die Grundlage der christlichen Sittenlehre bilden und andere sich erst aus ihr entwickelt haben, zu ihrer Verwirklichung die Hilfe des Völkerrechts in Anspruch nehmen. Wenn die Mächte auf dem Berliner Kongreß 1878 festgelegt haben, daß die Balkanstaaten nur anerkannt werden sollten, wenn sie ihren Untertanen keine Einschränkungen in der Religionsausübung auf-

⁵ Oppenheim, International Law, 1. Band, 5. Aufl. (herausgegeben von H. Lauterpacht), London 1937, S. 19 f.

erlegten, oder wenn die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte sicherstellten, daß in verschiedene Verträge, die die Neuordnung nach dem ersten Weltkrieg begründeten, Klauseln zum Schutz der Minderheiten aufgenommen wurden, so liehen sie damit der Verwirklichung einer solchen (rein sittlichen) Idee ihren Arm.“ Soweit Oppenheim. Zweifellos lassen sich auch die Bestimmungen der Artikel 55 und 68 der Charter der Vereinten Nationen in Oppenheims Theorie unterbringen — und doch befriedigt sie uns nicht.

Völkerrecht ist Recht: Das heißt aber nicht nur, daß es ein an einem philosophischen Höchstwert orientiertes System erzwingbarer Vorschriften für menschliches Verhalten ist, sondern auch, daß es bestimmten Zwecken dient, die die Erzwingbarkeit dieser Vorschriften sittlich rechtfertigen und die sich aus seiner Ausrichtung an dem Höchstwert einer Wertphilosophie notwendig ergeben. Wenn wir von „Recht“ sprechen — von Recht schlechthin, nicht von einer bestimmten Rechtsordnung —, so verstehen wir schon im alltäglichen Sprachgebrauch unter diesem Begriff nicht nur eine bestimmte Gestalt und einen bestimmten Norminhalt, sondern auch bestimmte Zwecke. Ein System erzwingbarer Verhaltensnormen, das diesen Zwecken widerspricht, erscheint uns nicht als Recht, sondern als Un-Recht, auch wenn es äußerlich in der Gestalt des Rechts erscheint.

Zu diesen Zwecken des Rechts gehört die Sicherstellung und der Schutz der wesentlichen Lebensgüter des Menschen. Die Antwort auf die Frage, welches diese wesentlichen Lebensgüter sind, war im Lauf der Jahrtausende und im Wandel der Kulturen verschieden — so verschieden wie der Inhalt der einzelnen Normen des Rechts. Die Aufgabe des Rechts aber, diese Lebensgüter zu schützen, ist unveränderlich die gleiche geblieben. Wenn also Völkerrecht Recht ist, dient auch das Völkerrecht dem Zweck, diejenigen Lebensgüter des Individuums zu schützen, die von der übereinstimmenden Überzeugung der Völkerrechtsgemeinschaft heute als wesentlich anerkannt werden. Nur der Weg zur Erfüllung dieses Zwecks ist dem Völkerrecht überlassen.

Das Völkerrecht kann den Weg wählen, den Oppenheim beschreibt, indem es ausschließlich die Staaten verpflichtet, die Menschenrechte der auf ihrem Gebiet lebenden und der zu ihrem Staatsvolk gehörenden Individuen zu achten und zu schützen. Auch in diesem Fall liegt eine echte völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten vor, deren Verletzung durch einen Staat andere Staaten zur sogenannten *intervention d'humanité*, der Intervention aus Gründen der Menschlichkeit, berechtigen kann.

Das Völkerrecht kann aber seinem Wesen nach Einzelindividuen auch in der Form zu Trägern völkerrechtlich geschützter Rechte machen, daß es Organe der Völkerrechtsgemeinschaft, internationale Institute, Ausschüsse oder Gerichte, denen ein Einzelindividuum selbst als klagende Partei ohne Vermittlung eines Staates seinen Fall vortragen kann, mit dem Schutz der Menschenrechte betraut. Wenn dieser zweite Weg zum Schutz der Menschenrechte durch das Völkerrecht bisher auch Ausnahme geblieben ist, so kennt doch die diplomatische Staatengeschichte der letzten Jahrzehnte eine

ganze Reihe von Staatsverträgen, die dem Individuum oder einer Gruppe von Individuen rechtliches Gehör vor einem Organ des Völkerrechts, einer Schifffahrtskommission etwa oder einem Grenzregulierungsausschuß, dem internationalen Arbeitsamt, einem internationalen Schieds- oder Gerichtshof, gewähren.

Das Individuum erscheint überdies im Völkerrecht nicht nur als Inhaber von Rechten, deren Schutz das Völkerrecht übernimmt, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch als Träger von Pflichten. Es gibt eine ganze Anzahl von Fällen, in denen das Völkerrecht die Bestrafung eines Einzelindividuums von einem Staat verlangt: Der Staat ist hier verpflichtet, eine entsprechende Strafbestimmung in seine innerstaatliche Gesetzgebung aufzunehmen, wenn er nicht das Völkerrecht verletzen will. Es gibt aber auch Fälle, in denen das Völkerrecht der staatlichen Gesetzgebung vorgreift und unabhängig von einer staatlichen Gesetzgebung die Bestrafung eines Individuums durch Organe des Völkerrechts oder Organe jeweils des Staates, in dessen Hände das betreffende Individuum gefallen ist, zuläßt oder verlangt. Ein solcher Fall dürfte regelmäßig dann eintreten, wenn nach der Überzeugung der Staatengemeinschaft durch Handlungen eines Einzelindividuums oder einer Gruppe von Individuen ein Rechtsgut verletzt worden ist, das seinem Wesen nach der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit zuzurechnen ist: wenn also ein Verbrechen nicht nur gegen die Menschlichkeit, sondern gegen die Menschheit vorliegt. Als Beispiel dafür wird in der Literatur gewöhnlich die Bestrafung von Piraten auf hoher See und neuerdings die Verurteilung nationalsozialistischer Gewalthaber durch ein internationales Militärgericht angeführt.

Das zuletzt genannte Beispiel zieht das Problem der völkerrechtlichen Haftung von Einzelindividuen für Handlungen des Staates in den Kreis unserer Betrachtung. Der Staat handelt durch Individuen, die Staatsorgane. Für diese Handlungen haften völkerrechtlich regelmäßig andere Individuen, die Staatsbürger, in ihrer Gesamtheit. Eine besondere Haftung der Staatsorgane für ihre Handlungen den Staatsbürgern gegenüber kann innerstaatlich durch Gesetz festgelegt sein: Das Völkerrecht ist an dieser Haftung der Staatsorgane gewöhnlich nicht interessiert. Nur in Ausnahmefällen kennt das Völkerrecht eine unmittelbare völkerrechtliche Haftung von Staatsorganen, die dann stets nur eine Haftung für vorsätzliche Schuld ist⁶.

V.

Es ist nicht möglich, im Rahmen eines einführenden Aufsatzes, der auch für den Nichtjuristen verständlich bleiben soll, die ganze Problematik der

⁶ Vgl. zu dem ganzen Problem den Entwurf des Drafting Committee on an International Bill of Human Rights der „Organisation der Vereinten Nationen“ vom Juli 1947, die Diskussion der International Law Association auf ihrer 42. Konferenz, Prag, September 1947 (siehe Friedenswarte, 47. Band, Heft 4/5, S. 298 ff.) und den Beschluß der Lausanner Tagung des Instituts für Internationales Recht, August 1947, über die Grundrechte des Menschen als Ausgangspunkt eines Neaufbaus des Völkerrechts (in: Friedenswarte, 47. Band, Heft 4/5, S. 313 ff.).

Stellung von Staat, Volk und Individuum im Völkerrecht aufzuzeigen. Es können hier nur einige wenige Fragen angeschnitten, ihre Lösungen nur angedeutet werden. Viele und wesentliche Probleme, wie etwa das der Souveränität, der Entstehung und des Untergangs eines Staates, seiner Anerkennung durch andere Staaten, der rechtlichen Gleichheit der Staaten, der Stellung der Großmacht in der Staatengemeinschaft, sind nicht einmal erwähnt.

Dieser Aufsatz will und kann nur eines, das aber mit hinreichender Deutlichkeit, zeigen: daß das Völkerrecht, wie jedes Recht, weltanschaulich nicht „neutral“ ist. Ich habe eingangs Kant zitiert, der die Frage nach dem Wesen des Rechts mit der Frage nach dem Wesen der Wahrheit vergleicht. In diesem Vergleich liegt ein tiefer Sinn. Beide Fragen lassen sich nur von einer weltanschaulichen Grundlage her beantworten — und die Antwort wird das Gepräge dieser Weltanschauung tragen und für sie Zeugnis geben.

Das Recht ist in die Wertphilosophie seiner Zeit hineingestellt und nur durch diese Wertphilosophie zu begreifen. Eine Krise der Wertphilosophie — eine Umwertung der Werte, wie wir sie erlebt haben und noch weiter erleben — führt notwendigerweise auch zu einer Krise des Rechts. Welche Frage immer wir im weiten Raum des Rechts auch berühren: ihre endgültige Lösung wird nur von einem wertphilosophischen — und damit weltanschaulichen — Standpunkt aus möglich sein. In besonderem Maße mag dies für das hier gestreifte Problem der Stellung von Staat, Volk und Individuum im Völkerrecht gelten; denn dieses Problem ist, wie ich zu zeigen versucht habe, aufs engste verknüpft mit der Frage nach der Rechtfertigung von Völkerrecht und Staat.

Unsere Zeit hat diese Rechtfertigung in dieser Welt gesucht, im Relativen, Vergänglichen, fernab vom absoluten und ewigen Sittengesetz. Dadurch hat sie Völkerrecht und Staat in Gegensatz zueinander gebracht, das Völkerrecht zur Ohnmacht verurteilt, gefesselt, vergewaltigt und den Staat zu schwindelnden Höhen erhoben, in denen seine Schwingen schmelzen mußten wie die des Ikarus. Es ist unsere Aufgabe, auf sicherem weltanschaulichem Boden die zerrissenen Bindungen wiederzukuñpfen, Grenzen und Zusammenhänge aufzudecken und sowohl dem Völkerrecht wie dem Staat den Platz wieder zuzuweisen, der ihnen gebührt, weil und solange sie in der Idee des Rechts ihre Grundlage finden.

Diese Idee des Rechts — eines ewigen und absoluten, einheitlichen und unteilbaren Rechts — müssen wir wieder sehen lernen, auf sie uns besinnen, zu ihr uns bekennen, sie wieder zum Mittelpunkt machen von Völkerrecht und Staat. Diese Idee des Rechts aber gründet sich im göttlichen Sittengesetz und damit — ich gebrauche hier absichtlich die Worte Erich Kaufmanns, des größten Völkerrechtslehrers in dem kleineren Deutschland von heute — letzten Endes in jenem „höchsten Wesen, in dem sich höchste Gerechtigkeit, höchste Weisheit und höchste Liebe zur Einheit verbinden“. In Ihm hat die Idee des Rechts ihren Ursprung — und zu Ihm führt sie zurück, in dessen Hand allein die Lose von Staat, Volk und Individuum liegen.