

DIE GESCHICHTLICHEN GRUNDLAGEN DES HEUTIGEN VÖLKERRECHTS¹

I

Das Völkerrecht ordnet die Beziehungen der Staaten zu einander als Trägern des politischen und wirtschaftlichen Lebens. Man sollte denken, dass das letzte halbe Jahrhundert, das auf seine Weltwirtschaft so stolz war, gerade diesen Zweig des Rechts besonders kräftig entwickelt hätte. Mitnichten. Wohl gab es eine Wissenschaft des Völkerrechts, gab es zahllose Staatsverträge über Wirtschaft, Verwaltung, Rechtswesen, aber ausserhalb der Allianzen und Ententen gab es keinerlei ernstliche politische Bindung universeller Art. Die Haager Friedenskonferenzen zeigten, wie sehr die Staaten abgeneigt waren, für das allgemeine Interesse der Friedenserhaltung sich in ihrer vollen Handlungsfreiheit bei der Wahrung ihrer besonderen Interessen irgendwie zu beschränken.

Die furchtbaren Erfahrungen der Kriege der Revolution und der napolconischen Zeit waren vergessen. Von 1815 bis zum Weltkrieg von 1914 waren in Europa nur Kriege von kurzer Dauer und örtlicher Beschränkung gewesen. Der lange Friede, verbunden mit den Errungenschaften der Technik, machte eine grosse äussere Blüte möglich. Diese war eine Täuschung; sie hatte keinen tragfähigen Grund. Der Weltkrieg offenbarte dies.

Mit Hohn wurde das Völkerrecht übergossen, dem man doch im Frieden die Möglichkeit versagt hatte, ein wirksamer Schutz der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge zu werden. Indessen begann doch in den Leiden des Krieges die Erkenntnis zu dämmern, dass im zwischenstaatlichen Leben etwas grundsätzlich falsch sei. Der Gedanke eines Völkerbundes als Organisation der Menschheit trat auf den Plan, ein Gedanke, den vor dem Krieg aus Furcht vor Lächerlichkeit kaum ein Gelehrter, geschweige denn ein Staatsmann auszu-

¹ Erschienen in «Wissen und Leben», XVI. Jahrgang, 1923.

sprechen gewagt hat. Die schwere Düsterei der Nachkriegsjahre sagt in der eindringlichsten Sprache, dass die Staatenwelt weder geistig noch rechtlich in der Verfassung ist, die ihren Lebensnotwendigkeiten entspricht.

Und doch, welche Verständnislosigkeit für die Ziele und Möglichkeiten internationaler Politik und Rechtsgestaltung! Mit unklarem und wirklichkeitsfremdem Optimismus sah man dem Völkerbund, den Konferenzen von Washington und Genua entgegen, um alsbald aus den dürftigen Ergebnissen solcher Zusammenarbeit Grund zu masslosem Pessimismus und lähmender Zweifelsucht zu schöpfen. In höhrender Kritik an Regierungen und Diplomatie täuschen sich die Völker über das Wesentliche hinweg, über das Fehlen ihres eigenen Verständnisses für zwischenstaatliches Leben und Recht. Der nationale Gedanke hat sich so einseitig entwickelt, dass für die Forderungen der internationalen Solidarität, für sachliche und ruhige Beurteilung der Ansprüche anderer Völker wenig Platz mehr ist. Würden die Parteien, Provinzen und Einzelnen im Staate so unsozial denken, wie es die Völker einander gegenüber tun, so wäre ein friedliches, geordnetes Staatsleben unmöglich. Nur die vergleichsweise grössere Selbständigkeit der Staaten lässt die zwischenstaatliche Zusammenhanglosigkeit als möglich erscheinen; aber die Kriege, die grossen Katastrophen zeigen deutlich, dass es an etwas Wesentlichem fehlt, dass ein innerer Widerspruch besteht.

Es hilft nichts, über diesen gefahrdrohenden Zustand, über die Rückständigkeit des Denkens in internationalen Dingen zu klagen. Es gilt, auf den Grund zu gehen, und das kann nur geschehen, wenn uns das Werden der heutigen Staatenwelt klar ist. Aus solcher Erkenntnis erwächst die Einsicht in die Voraussetzungen, unter denen das Gegenwärtige sich wandeln kann, aus der Geschichte heraus gewinnen wir den richtigen Abstand zum Heute.

Für den Staatsmann hat das Vergangene vor allem soweit Bedeutung, als es in die Gegenwart hineinreicht und hineinwirkt. Für die heutige Staatenwelt und das Völkerrecht reichen diese Zusammenhänge bis ins spätere Mittelalter hinab. Alles Frühere hat nur mittelbares und zum grössten Teil nur antiquarisches Interesse vom Standpunkt des modernen Völkerrechts und der heutigen Staatenpolitik aus. Die Geschichte

der letzten sieben Jahrhunderte ist unter diesem Gesichtspunkt wesentlich nach drei Richtungen zu würdigen: erstens kommt das wirtschaftlich-technische Element in Betracht, das sich in Handel und Verkehr auswirkt; zweitens das politisch-soziale, das sich in der Staatsorganisation und dem gesellschaftlichen Aufbau der Völker zeigt; und endlich das ethisch-religiöse Element, bestehend im Einfluss der Weltanschauung auf die Völkerbeziehungen.

II

Den Höhepunkt des sogenannten Mittelalters bildet wohl das XIII. Jahrhundert. In jener Zeit kannte man den Begriff des Völkerrechts im heutigen Sinne nicht; aber jene Zeit hatte den Gedanken einer die Christenheit — wenigstens die abendländische — umfassenden Rechtsgemeinschaft entwickelt. Die Christenheit war eine organische Einheit. Wie zwei Türme eines Münsters, die das Kirchenschiff bewahren, ragten über die mittelalterliche Gesellschaft, als weltlicher und als geistlicher Schützer, Kaiser und Papst empor. Von den Spitzen herab, in den Grundzügen übereinstimmend in den verschiedenen Ländern, breitete sich die lehensrechtliche und die hierarchische Ordnung aus. Wie die beiden — oft rivalisierenden — Häupter der Christenheit, so waren auch die zahllosen ihnen ein- und untergeordneten weltlichen und geistlichen Herrschaften, Städte und Korporationen meist politisch schwach. Mehr und mehr waren die alten, verhältnismässig starken öffentlichen Gewalten aus der karolingischen und ottonischen Zeit in Eigenrecht ihrer Inhaber übergegangen und teilten und differenzierten sich weiter. Zahllos und mannigfaltig wie diese Gewaltenträger waren die zwischen ihnen bestehenden Rechtsverhältnisse. Privates und öffentliches Recht waren nicht ausgeschieden; alles Recht war verbindlich, kein Fürst und keine Ständevertretung konnte souverän darüber verfügen. Gab es auch Rechtsbrüche, so beanspruchte doch niemand, über dem Rechte zu stehen. Als die Eidgenossen 1291 ihren Bund schlossen, taten sie es nicht, um Recht umzustossen, sondern ihre vom Reiche wohl erworbenen Rechte zu schützen. Die verschiedenen historisch bedeutungsvoll gewordenen Fälschungen von Urkunden sind ein

Beweis, welche Autorität überliefertes und verbrieftes Recht im Mittelalter besass.

III

Die für das heutige Völkerrecht entscheidende Zeit ist der Übergang vom Mittelalter zur sogenannten Neuzeit, in runden Zahlen ausgedrückt die Periode von 1400 bis 1600. Aus dem mehr und mehr zum Schatten werdenden heiligen Römischen Reich treten einige grössere Nationen hervor, vor allem die peripheren Reiche, die kaum je eine nominelle Oberhoheit anerkannt hatten, Frankreich, Spanien, England. Auch die Hauptbestandteile des Reiches, Deutschland und Italien, lösen sich auf in einen Schwarm mittlerer, kleiner und kleinster politischer Herrschaften, deren wichtigste die habsburgische Monarchie ist. In diese verschiebt sich das politische Gewicht des Kaisertums. Aber es sind nicht nur Staaten, sondern Nationen, Gebilde, die sich ihrer geistigen Eigenart namentlich durch die mehr und mehr zu Kultursprachen emporsteigenden Volkssprachen bewusst werden. Selbst die Kirche, die dank ihren überstaatlichen und antiken Grundlagen Trägerin europäischer Tradition bleibt, anerkannte auf dem Konstanzer Konzil die Nationen der Deutschen, Italiener, Franzosen, Engländer und Spanier.

Ebenso wichtig war ein anderer Vorgang: die Überwindung des Feudalismus, in dem die herrschaftliche Gewalt in eine Stufenfolge von Abhängigkeiten aufgelöst war, durch den modernen Staat, dem eine unbeschränkte, konzentrierte Herrschermacht eignet. Der Feudalismus beruhte auf der Naturalwirtschaft. Die von den Städten ausgehende Geldwirtschaft zerstörte ihn. Sie lieferte den einzelnen Fürsten die Mittel, sich Soldaten gegen Geld, statt gegen dauernde Beileihung mit Land zu verschaffen. In gleicher Weise schuf das Geld die Grundlagen des staatlichen Beamtentums.

Mit dem Feudalismus wich auch das germanische Recht mit seinen vielfach abgestuften oder genossenschaftlich gebundenen Rechtsverhältnissen dem mit der eindringenden Antike wiederaufkommenden römischen Recht. Am kraftvollen, fast absoluten römischen Eigentumsbegriff entwickelte sich die staatsrechtliche Idee der Souveränität. Sie bedeutet eigen-

tumsartiges, freies Verfügungsrecht des Fürsten über sein Land, somit Unabhängigkeit von den überstaatlichen Mächten der Kirche und des Kaisers und Unabhängigkeit von den selbständigen innern Mächten des mittelalterlichen Staates, den Ständen, Adel, Klerus und Städten. Die Souveränitätsidee, der eine starke politische Macht innewohnte, liquidierte das Mittelalter: Reich und Feudalität.

Nicht nur inhaltlich, auch räumlich verdichtete sich die Staatsgewalt. War sie im Mittelalter eine Summe von Rechten, hohen und niedern Gerichtsbarkeiten über sehr oft unzusammenhängende Landessplitter, so wird sie jetzt eine einheitliche und unbeschränkte Gewalt über ein nach Möglichkeit geschlossenes Gebiet, in dem die Herrschermacht sich rascher und kraftvoller auswirken kann. Man muss sich nur beispielsweise das zürcherische Gebiet um 1400 und 1600 vorstellen.

Die räumliche Geschlossenheit bot die Grundlage zu einer neuen Handelspolitik, die darauf ausging, möglichst viel zu exportieren und möglichst wenig — ausser aus den eigenen Kolonien — zu importieren, d. h. nach Möglichkeit Edelmetall, den Träger einer nach innen und aussen unabhängigen Politik, ins Land zu bringen.

Fast überall ging diese Konzentrationsbewegung von Fürsten aus, am frühesten von dem Staufer Friedrich II., am andauerndsten und erfolgreichsten von den französischen Königen. Alles diente dieser Politik: die Gunst der Städte, des dritten Standes, der den König Adel und Klerus vorzog, Kauf- und Pfandgeschäfte, Krieg, Heirat und Mord. Was in Frankreich, Spanien, Habsburg im Grossen vorging, wiederholte sich im Kleinen bei den Duodezfürsten Italiens und Deutschlands. Und die wenigen republikanischen Souveränitäten, Venedig und Genua, die souveränen Städte und Länder der Eidgenossenschaft, folgten genau der gleichen Entwicklung. Überall ging der Zug nach Souveränität, nicht nur nach Unabhängigkeit, sondern auch nach Unbeschränktheit, namentlich auch gegenüber andern Souveränitäten. Für ein Recht zwischen den Staaten blieb deshalb in der Hauptsache nichts als die Konstatierung, dass jeder Herr in seinen Landen unabhängig sei. Daher der wesentlich negative Charakter des Völkerrechtes. Dieser ist ihm bis heute geblieben, ein Erbe

des aufkommenden modernen Staates am Ausgang des Mittelalters.

IV

Die Tatsache, dass der moderne Staat — ungleich Athen, Rom — von Fürsten, grossen und kleinen, in der Hauptsache geschaffen und ausgebaut wurde, gab fürstlichen Persönlichkeiten und ihrer unmittelbaren Umgebung, den Höfen, einen bestimmten Einfluss auf die Gestaltung der zwischenstaatlichen Politik und ihres Rechts. *L'Etat fait corps en la personne du Roy*, lautet ein Ausspruch von Louis XIV., dem Prototyp des absoluten Herrschers, den alle andern, grosse und kleine, nachahmten. So entwickelte sich das Völkerrecht zunächst als ein Fürstenrecht. Aus der Souveränität der Staaten floss die Gleichheit der Fürsten, der Könige mit dem Kaiser, und aus der Gleichheit der Fürsten die formale — tatsächlich gar nicht vorhandene und jede organisatorische Weiterbildung des Rechtes hemmende — Gleichheit der Staaten. Die Eidgenossenschaft des XVII. und XVIII. Jahrhunderts, in der die Souveränität und Gleichheit der Kantone jede eidgenössische Zusammenarbeit vereitelte, war im Kleinen in mancher Beziehung ein Spiegelbild der europäischen Staatengesellschaft.

Mit dem höfischen Element hängt auch die Tatsache zusammen, dass das Recht des Verkehrs unter den Höfen, die Regeln über Titel, Zeremonial und Exterritorialitätsprivilegien der Monarchen, ihrer Familien und diplomatischen Vertreter als eine ausserordentlich wichtige Sache galt. Und diese Dinge, die, am Ganzen gemessen, ein nebensächliches Ornament sind, nehmen auch heute noch in den Lehrbüchern des Völkerrechts einen unverhältnismässig breiten Raum ein.

In den Fürsten und an den Höfen lebte der mittelalterliche, ritterliche Ehrbegriff weiter; er steigerte sich beim Fürsten durch den Souveränitätsgedanken noch höher und übertrug sich auf den Staat. Solches Ehrgefühl kann — wie beim Einzelnen — sich mit grösster Skrupellosigkeit, ja sogar mit Niedertracht paaren. Darin, in dem Missverhältnis zwischen äusserer und innerer Würde, liegt eine grosse Gefahr, besonders im Zeitalter des Absolutismus. Wenn heute noch die

Schiedsgerichtsverträge meist durch die sogenannte Ehrenklausel rechtlich und tatsächlich entmannt werden, wenn Regierungen irgendeinen Streitfall, weil die Rechtmässigkeit einer Handlung eines Konsuls, Kapitäns oder Offiziers nachgeprüft werden soll, unter Berufung auf die Ehre des Staates dem unparteiischen Schiedsrichter entziehen zu müssen glauben, so ist das — auch bei Demokratien — eine Erbschaft des höfisch-monarchischen Völkerrechts einer früheren Zeit.

Dass aus solcher Denkweise heraus der Fürst, d. h. der Staat, das Recht beansprucht, nach seinem Ermessen und Empfinden zum Kriege zu schreiten, ist gegeben. Auch freiwillige Unterwerfung unter einen Schiedsrichter erscheint solcher Auffassung leicht verächtlich, und es ist kein Zufall, dass das im Mittelalter in Ansehen stehende Schiedsverfahren im Zeitalter des Absolutismus ganz verschwindet. Während der mittelalterliche Fürst für die Kriegführung auf Treue und Heerfolge seiner Vasallen angewiesen war, verfügte der absolute Staat über sein Söldnerheer, dem der Krieg Beruf und Erwerb war. Daher die endlosen Kriege dieses Zeitalters, die vielfach um rein dynastische Interessen geführt wurden. Der Krieg ist nicht eine Volksangelegenheit, sondern eine reine Staatsaktion, in welcher die Laune des Fürsten oder einflussreicher Personen des Hofes oft eine entscheidende Rolle spielen.

Statt des organischen — wenn auch überaus losen — Zusammenhangs, den die mittelalterliche Christenheit besass, zeigt die Zeit des Absolutismus einen anorganischen Zustand, ein mechanisches Neben- und Gegeneinander. Es ist die Periode des europäischen Gleichgewichts, beginnend mit dem Antagonismus zwischen Habsburg-Spanien und Frankreich, und in mannigfachen — jedoch nur äussern — Wandlungen sich bis zu den beiden grossen Koalitionen des Weltkrieges fortsetzend. Und dieses Gleichgewicht, das der Friede von Utrecht (1715) als Grundlage der europäischen Politik proklamierte, ist nur ein labiles; es zu stabilisieren, wird die politische und militärische Kriegsbereitschaft erhöht: ein *circulus vitiosus*. Als politische Kleinwelt zeigte die Eidgenossenschaft im Zeitalter des Absolutismus ein ganz ähnliches Bild: statt bundesmässiger Zusammenfassung ein Auseinanderstreben der Kantone und ihre Vereinigung in zwei mehr

oder weniger feindliche Gruppen, die sich durch das Prinzip der konfessionellen Parität und die Souveränität der Stände die Wage halten oder einander bekriegen.

Auf einem Gebiet vermochte die Idee des souveränen Staates sich nicht durchzusetzen; der Ozean setzte ihr räumlich und rechtlich eine Schranke. Mit dem Aufkommen und der Entfaltung des modernen Staates fällt zusammen die Entdeckung der neuen Seewege und der neuen Welt; die Gründung von Kolonien, die Entwicklung der Schiffstechnik und als deren Folge die Anfänge des Welthandels. Wohl suchten die Seemächte des XV. und XVI. Jahrhunderts auch die monopolistische Herrschaft, die der Staat zu Land besass, auf die See auszudehnen. Dies verhindert zu haben ist nächst der gigantischen Natur des Elements vorzüglich das Verdienst der Niederländer. Sie vertraten zuerst den Grundsatz des freien Meers, der allen Flaggen einen gleichen Anspruch auf die Befahrung der hohen See zuerkennt und die Schiffe auch auf der Fahrt der Souveränität des eigenen Landes unterstellt lässt. Am brennendsten wird das Interesse an der Freiheit des Meers in Kriegszeiten, wo die Kriegsparteien in den fremden Flaggen nicht nur die wirtschaftlichen Konkurrenten, sondern die Förderer des Feindes erblicken. Der Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Freiheit der Meere einerseits und dem strategischen und kriegswirtschaftlichen Interesse der Kämpfenden an der Unterbindung des gegnerischen Handels andererseits bildet das Recht der Neutralität zur See. Da an den grossen Kriegen gewöhnlich die Mehrzahl der bedeutendsten Staaten beteiligt ist und die grossen Seemächte die Freiheit ihres Handelns im Kriege als wichtigstes Interesse betrachten, ist die Seeneutralität mehr den Erfordernissen der Kriegführung als den Bedürfnissen des neutralen Handels angepasst worden und angepasst geblieben.

V

Die Entwicklung vom mittelalterlichen zum neuzeitlichen Staatensystem ist nicht nur politisch und wirtschaftlich bestimmt, sondern steht in engster Wechselwirkung mit einer geistigen Wandlung, die bis in die Gebiete des Religiösen hinaufreicht.

Für die katholisch-mittelalterliche Anschauung war alles, auch der Staat und sein Recht, unter die göttliche Ordnung gestellt. Der Anspruch des Staates, über oder doch jenseits des Sittengesetzes zu stehen, wäre ketzerisch, und nicht umsonst verweist Dante im *Inferno* in die tiefste Hölle neben dem Verräter des Heilands die Mörder Cäsars, in dem nach göttlichem Willen die Menschen ihr gemeinsames weltliches Oberhaupt haben sollten.

Mit dem Eindringen antiken Denkens wurden nicht nur die juristischen, sondern auch die ethisch-religiösen Fundamente dieser Weltanschauung untergraben. Für den antiken Menschen waren Staat und Religion eins, im nationalen Götter- und Heroenkultus untrennbar verbunden, und die Philosophie erblickte im Bürgerstaat, der Polis, die höchste Schule des Sittlichen. Durch das Christentum war diese naive Einheit von Staat und Moral zertrümmert worden, und so kam der antike Staatsgedanke, seines religiösen Elements beraubt, auf die neue Zeit wesentlich als Idee der Staatsomnipotenz. Nichts konnte dem neuen Prinzip der Souveränität kongenialer sein, ihm besser als geistige Unterlage dienen. Wenn der Staat nicht mehr als im Göttlichen wurzelnd und auch nicht als einer ihm übergeordneten göttlichen Ordnung unterworfen gedacht wird, dann ist er ein Phänomen besonderer Art, das allein den Gesetzen seiner eigenen Natur gehorcht. Dass das besondere Wesen des Staates in Machtgewinnung und Machterhaltung bestehe, und dass Macht Recht schaffe, hat niemand deutlicher, schonungsloser ausgesprochen als Machiavelli. Seine auf historischer Betrachtung und grosser psychologischer Einsicht beruhende, aber seelenlose Schrift vom *Principe* ist originell namentlich dadurch, dass sie offen ausspricht, was von jeher die meisten Herrschenden taten, aber sich und der Welt nicht offen eingestehen durften.

Diese Absonderung des Staats aus der Welt des Sittlichen bedeutet im Grunde nichts anderes als die Aufrichtung eines zweiten, eines diesseitigen Gottes. Dass die Kirche gegen diese an die Grundlagen des Christentums greifende Theorie nicht mehr und nicht erfolgreicher kämpfte, beruht einestheils auf der Verweltlichung der Kirche selbst, andernteils auf deren Schwäche, die zunächst, seit dem 14. Jahrhundert, eine Folge

innerer Zersetzung und später der äussern konfessionellen Spaltung war. Die Kirche, ob katholisch oder protestantisch, musste sich mit dem Staate verbinden, wollte sie nicht als dessen Gegnerin behandelt werden. Sie musste dem Staate nicht nur eine weitgehende Einnischung in das Kirchenregiment einräumen, sie musste auch, wenigstens tatsächlich, die besondere Moral der Politik oder, vielmehr, deren Unabhängigkeit von der christlichen Ethik gelten lassen. Daraus wurde schliesslich die religiöse oder, richtiger gesagt, theologische Fundierung des Fürsten- und Staatsabsolutismus.

Indessen hat nicht die ganze Kirche diese Kapitulation vor dem Staate mitgemacht. Die Teile des Protestantismus, die mit dem Staate im Kampf lagen, wie z. B. der Calvinismus und die nicht-staatskirchlichen Gemeinschaften Englands, haben die Allgültigkeit der christlichen Forderungen vertreten und das Gleiche tat der religiös durch die Gegenreformation erneuerte Katholizismus. Wurde dadurch auch der Geist der Politik und der Staatsabsolutismus nicht wesentlich geändert, so erwuchs doch in der Atmosphäre des vom Staate unabhängigen religiösen Denkens -- bei Protestanten wie bei Katholiken -- ein neues Gedankensystem: das Völkerrecht. Internationale Rechtsverhältnisse gab es überall unter zivilisierten Völkern, aber es fehlte bis in die Neuzeit an einem besondern Rechtssystem, ja es fehlte der Begriff und das Wort.

Nachdem die mittelalterliche Vorstellung der organischen Einheit der Christenheit, wonach alles Einzelne nur Sinn und Bedeutung hat als Teil eines grossen Ganzen, im XVI. Jahrhundert untergegangen war, baute die Rechtsphilosophie des XVII. und XVIII. Jahrhunderts, ausgehend vom Einzelmenschen und vom Einzelstaat, ein auch ausserhalb des positiven staatlichen Rechts gültiges, in der menschlichen Natur und Vernunft begründetes Rechtssystem, das Natur- und Völkerrecht auf. Hier hat wieder ein Niederländer, Hugo Grotius, der Verfasser der ersten Streitschrift für die Freiheit des Meeres, als Autor eines Buches *De Jure Belli ac Pacis* (1625) bahnbrechend gewirkt. Die naturrechtliche Auffassung, die in der antiken und scholastischen Philosophie wichtige Vorläufer hatte, entsprach den Bedürfnissen der beginnenden Neuzeit: sie entsprach auf geisteswissenschaftlichem Gebiet

der atomistischen Betrachtungsweise der aufkommenden Naturwissenschaft, und sie bildete die Grundlage für die Forderungen des aufsteigenden dritten Standes nach Freiheit und politischer Mitarbeit gegenüber dem Absolutismus.

Die englische und namentlich die amerikanische und französische Revolution sind in hohem Masse als die staatsrechtlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen des Naturrechts zu betrachten. Aber auch auf die internationalen Verhältnisse blieb es nicht ohne Einfluss. Allerdings gingen die liberalen Ideen völkerrechtlicher Natur, welche die französische Revolution zeitigte, alsbald in den Revolutionskriegen und infolge der napoleonischen Hegemonie unter. Aber sie blieben nicht ohne Wirkung auf die Folgezeit. Als der Wiener Kongress 1815 unter wesentlich veränderten Verhältnissen eine neue politische Ordnung schuf, hat er zwei für die Folgezeit wichtige Grundsätze proklamiert, die den Anfang eines modernen Völkerrechts bilden und die in den liberalen und humanitären Anschauungen des Naturrechts wurzeln: die Freiheit des Verkehrs auf den eine Mehrheit von Staaten mit dem Meer verbindenden Flüssen und die internationale Bekämpfung der Sklaverei. Das ausgehende XVIII. Jahrhundert hatte auch die bedeutendste konstruktive Leistung der Rechtsphilosophie für das Völkerrecht, Kants Schrift *Vom Ewigen Frieden* (1795) hervorgebracht.

VI

Die internationale Entwicklung im XIX. Jahrhundert ist wesentlich bestimmt durch ein geistiges und durch ein wirtschaftliches Element, die in entgegengesetzter Richtung sich geltend machen: Nationalität und Weltwirtschaft. Beide beherrschen bis auf den heutigen Tag die hohe Politik.

Während im Zeitalter des absoluten Staates die Vorstellung des Besitzens und Beherrschens von Land und Leuten durch den Souverän den Staatsgedanken beherrschte, tritt seit der französischen Revolution das Selbstbewusstsein der Völker, die Nationalität, als Dominante in den Vordergrund. Wohl gab es schon seit dem Ausgang des Mittelalters auf Grund der geistigen Kultur nationales Bewusstsein, aber es konnte sich wenig geltend machen, weil das Volk in der Regel keine

Möglichkeit hatte, seiner selbst bewusst zu werden und es auszusprechen: es fehlten Demokratie und Presse.

Die französische Revolution, die wie das ganze Naturrecht und die Kultur des XVIII. Jahrhunderts nicht national, sondern human orientiert war, wirkte dennoch mächtig auf die Erweckung des Nationalbewusstseins in Europa und zwar durch zwei Umstände: einmal durch die Organisierung des Bürgerstandes zur politischen Aktion und sodann durch ihre Aussenpolitik. Einerseits waren Italien und Polen erste nationale Staatenschöpfungen durch Napoleon; andererseits erweckte oder verschärfte der Kampf gegen die napoleonische Hegemonie das Nationalbewusstsein der Engländer, Deutschen, Spanier und Russen.

Wort und Begriff des Patriotismus bezogen sich im XVIII. Jahrhundert zunächst, als Gegensatz zum Absolutismus, auf eine Staatspolitik für das Volk und durch das Volk, im XIX. Jahrhundert drücken sie das Bewusstsein des Menschen von seiner Zugehörigkeit zum eigenen Staat, im Gegensatz zu andern Staaten, aus. So wächst aus der staatsrechtlichen, internen Selbstbestimmung des Volkes sein Selbstbewusstsein in der Völkergemeinschaft heraus.

Die Nationalität hat dem Staate eine — seit dem griechischen und römischen Altertum von ihm nicht mehr erreichte — geistige, ethische Grundlage und damit innere Kraft gegeben. Der Staatsegoismus, der staatliche Wille zur Macht, wird sublimiert, aber auch potenziert; er wird unabhängig von persönlichem Fürstentum, unabhängig von Staatsform und Wirtschaftssystem. Wo die Nationalität nicht nur eine sprachlich-kulturelle, sondern eine rassenmässige Grundlage hat, eignet ihr die nachhaltige Kraft des Animalisch-instinktiven, Naturhaften. Entgegen dem individualistischen Naturrecht ist der Romantizismus, der mit dem Nationalitätsprinzip zeitlich und geistig eng verbunden ist, am Ganzen, am Volk orientiert, Recht und Staat erwachsen aus dem Volksgeist, sind nicht mehr rational gewollte Schöpfungen des Menschen. Ein fast mystisches Element liegt in dem Begriff des «Sacro Egoismo», dem der Staat in der Verwirklichung des nationalen Gedankens folgen soll. Aber auch losgelöst von romantischen und völkischen Vorstellungen hat der Staat seine philosophische Anerkennung als absoluter Wert namentlich

durch Hegel gefunden. Wenn der Staat seine eigene, in seiner besonderen Natur und Zweckbestimmung begründete Moral hat, werden die inneren Hemmungen beseitigt, die sich in der Person des Staatsmannes oder Strategen aus dem persönlichen sittlichen Empfinden der schrankenlosen Durchsetzung des Staatsinteresses entgegenstellen können. Eine besondere Moral des Staats ist aber unvereinbar mit jeder absoluten Ethik, insbesondere der christlichen.

Die Stärkung und Vertiefung des Staatsgedankens hat auch die auf wirtschaftliche Selbständigkeit gerichtete Politik stark befördert und in die Behandlung der Probleme der nationalen Produktion und des internationalen Güteraustausches neben nüchtern rechnerischen Überlegungen ein starkes gefühlsmäßiges Element hineingebracht.

Was mit dem Staat zusammenhängt, wirkt im Sinn einer vertikalen Trennung und Schichtung der Welt: diese wird dadurch ein Nebeneinander sich selbst genügender, sich gegeneinander mehr und mehr differenzierender und sich rücksichtslos bekämpfender Gruppen. Aber es sind auch Faktoren am Werk, die unabhängig von Staat und Landesgrenzen Gemeinschaften bilden, die sich über mehrere oder die meisten Staaten ausdehnen und gewissermassen horizontale Schichtungen der menschlichen Gesellschaft darstellen: So die religiösen Gemeinschaften und die sozialen Klassen, bei denen zum Teil das Klasseninteresse das Nationalinteresse überwiegt. Dass diese Gemeinschaften, selbst diejenige der Arbeiterinternationale, in kritischen Augenblicken gegenüber der nationalen Gemeinschaft nicht aufkommen, hat die jüngste Zeit bewiesen. Die Kraft und Bedeutung des Staats als des wichtigsten Moments der sozialen Ordnung der Menschheit ist dadurch erwiesen.

Für die Entwicklung der internationalen Verhältnisse in den letzten hundert Jahren ist vor allem die Tatsache massgebend gewesen, dass die europäische Zivilisation und Technik nach und nach den grössten Teil der Erde erobert hat und, ähnlich der Zivilisation des Hellenismus und der Spätantike, eine weitgehende äussere Ähnlichkeit in den Lebensverhältnissen und Sitten nicht nur bei Völkern europäischer Abstammung, sondern auch bei andern hervorgebracht hat. Man mag von dem Wert solcher äussern Einheit noch so we-

nig halten, ja diese als ein grosses Übel betrachten: sie ist auf alle Fälle eine Erscheinung von allergrösster Tragweite.

Die Hauptursache dieses Vorganges liegt in der raumüberwindenden Wirkung der Technik. Der Waren-, Menschen- und Nachrichtenverkehr ist derart rascher und billiger geworden, dass die Oberfläche der Erde — praktisch gesprochen — sich auf etwa einen Fünftel oder weniger ihrer Grösse zusammgezogen hat: das Europa von 1922 ist wirtschaftlich nicht grösser als die Schweiz von 1822. Die ganze bisherige, uns bekannte Geschichte hat kaum ein zweites Ereignis von solch einschneidenden Folgen für die Staatenwelt aufzuweisen wie dieses. Es mahnt uns, Verhältnisse der Vergangenheit, die manchen gemeinsamen Zug mit der Gegenwart zeigen, nur mit der grössten Vorsicht als für unsere eigene Zeit aufschlussreich anzusehen.

Die von der Technik, namentlich seit der Mitte des XIX. Jahrhunderts, gebrachte Verkehrserleichterung hat eine sehr starke Bevölkerungsverschiebung, insbesondere aber eine ungeheure wirtschaftliche Abhängigkeit fast aller Völker zur Folge gehabt. Die nationale Staatsidee, die gleichzeitig mit der Weltwirtschaft erstarkte, konnte dieser Entwicklung wenig anhaben, kaum da, wo sie in Gestalt von Schutzzoll und fremdenfeindlicher Gesetzgebung sich zur Wehre setzte. Der Krieg hat gezeigt, dass alle Staaten nur mit grossen Erschütterungen von ihren Bezugs- und Ausfuhrgebieten sich abschneiden lassen können und dass viele überhaupt ohne Verkehr mit dem Ausland ihre Bevölkerung auf die Dauer gar nicht ernähren könnten. Selbst die Staaten, die sich wirtschaftlich genügen, ersticken in ihrer Überproduktion, wenn sie nicht exportieren können. Hunger, Arbeitslosigkeit, Währungszerfall sind die unvermeidlichen Folgen allgemeiner und langdauernder Störung oder gar Unterbindung der wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen den Staaten.

Diese die wirtschaftlichen und damit auch politischen und kulturellen Grundlagen der Völker unmittelbar berührenden Verhältnisse finden indessen im Recht keinen oder doch einen ganz ungenügenden Schutz. Jeder Staat kann frei über seine Ernten, seine Bodenschätze und seine Fabrikate verfügen, der Einfuhr fremder Waren beliebige Bedingungen stellen, die Fremden zulassen oder abweisen, sie wesentlich

ungünstiger als die eigene Bevölkerung behandeln. Von den nach einer kürzeren Reihe von Jahren jeweils kündbaren Handels- und Niederlassungsverträgen abgesehen, steht das gewaltige Gebäude der Weltwirtschaft, auf dessen Tragfähigkeit Arbeit und Nahrung eines grossen Teils der Menschheit beruhen, rechtlich sozusagen in der Luft. Denn das Völkerrecht anerkennt in allen diesen Fragen die Souveränität des Staates, d. h. seine Freiheit, nach eigenem Gutfinden, ohne Rücksicht auf die Gesamtinteressen zu handeln. Mehr aber als durch alle diese rechtlichen Unsicherheiten, deren die Welt in Friedenszeiten sich wenig bewusst wird, ist die Weltwirtschaft durch das Recht der Staaten zum Kriege bedroht. Der Krieg ist die Zerreissung und Verneinung der zwischenstaatlichen Zusammenhänge. Je näher die Welt durch die Technik zusammengedrängt wird, um so grösser ist die Gefahr, dass ein Krieg — mindestens wirtschaftlich — eine Angelegenheit aller werde. Aber das Recht zum Kriege haben die Staaten behalten, als ob jeder für sich und nicht in einer wechselseitigen Abhängigkeit aller lebte. Zwischen Weltwirtschaft und Souveränität, zwischen ökonomischer und politischer Verfassung der Welt besteht ein ungeheurer Gegensatz.

VII

Diesen Gegensatz zu überbrücken, hat das XIX. und das beginnende XX. Jahrhundert durch zwei Mittel versucht: den Liberalismus und den Imperialismus. Der Liberalismus will auf internationalem Boden die staatliche Souveränität nach Möglichkeit für die wirtschaftlichen Verhältnisse aufheben: die Staaten verzichten im Vertrauen auf die überwiegenden Vorteile des freien Güteraustausches auf die ihnen rechtlich zustehende Macht, ihn nach Belieben zu regeln und selbst zu unterbinden. Ein Gleiches gilt von der liberalen Einwanderungspolitik und Fremdenpolizei.

Aus dem Geist des Liberalismus heraus sind im letzten Viertel des XIX. Jahrhunderts eine Reihe von wichtigen Staatsverträgen entstanden, namentlich der Weltpostverein mit seinem internationalen Einheitstarif, der Welttelegraphenvertrag, die Eisenbahnfrachtunion, die Union für geistiges und gewerbliches Eigentum u. a. Diese Übereinkünfte,

insbesondere die erstgenannte, haben unzweifelhaft den Weltverkehr gefördert, aber sie vermeiden ängstlich jede engere Bindung der Verbandsstaaten, und die internationalen Ämter, von denen mehrere unter die Aufsicht der Schweiz gestellt worden sind, entbehren jeder Selbständigkeit auch auf ihrem — durchaus unpolitischen — Arbeitsgebiet. Alle Initiative ist den einzelnen Regierungen überlassen. Damit wird aber eine der Schwächen des bisherigen Liberalismus deutlich: Er begünstigt die weltwirtschaftlichen Verbindungen und damit auch eine fortschreitende wirtschaftliche Abhängigkeit der Staaten voneinander, ohne diesem Zustande eine ausreichende politische Sicherung zu bieten. Den vertrauensseligen Optimismus in wirtschaftlichen Fragen bekundet das liberale Denken auch auf dem mit diesem unzertrennlich verknüpften politischen Gebiete. Der Weltkrieg hat einen Strich durch diese irrtümliche Auffassung gemacht.

Ein weiterer Irrtum des Liberalismus liegt darin, dass er die Freiheit von Handel und Verkehr schlechthin als staats-erhaltend und völkerversöhnend betrachtet. Die starke Entwicklung der internationalen Wirtschaft begünstigt jedoch die Entstehung und Ausdehnung von auf den Export eingestellten Industrien und drängt die Landwirtschaft, die nicht nur als Produktionszweig, sondern als Grundlage jedes gesunden Volkes zu betrachten ist, in manchen Staaten bedenklich zurück. Dadurch wird die wirtschaftliche und mittelbar auch die politische Unabhängigkeit eines Staates bedroht. Sodann verkennt der Liberalismus, dass die wirtschaftlich aktiveren und stark sich vermehrenden Völker durch Freihandel und Freizügigkeit unter andern Völkern einen Einfluss gewinnen, der Eifersucht und schliesslich ernste politische Spannungen hervorruft.

Der andere Weg ist der Imperialismus. Wenn dieser Begriff nicht ein tendenziöses Schlagwort sein, sondern eine wirtschaftspolitische Tendenz bezeichnen soll, so bedeutet Imperialismus Gewinnung und Sicherung wirtschaftlicher Unabhängigkeit eines Staates durch aussenpolitische Mittel, durch Gebietserweiterung, Kolonien, Interessensphären, Handelsprivilegien, Konzessionen usw. Einzelne Mächte, wie namentlich das Britische Reich und die Vereinigten Staaten, besitzen infolge ihrer grossen, über verschiedene Zonen sich

erstreckenden Territorien und des Reichtums und der Mannigfaltigkeit der dort liegenden Bodenschätze eine annähernde ökonomische Selbständigkeit. Andere Nationen können diese nur schwer, die meisten überhaupt nicht mehr erreichen. Imperialistische Politik in dem hier angenommenen Sinne vermögen nur sehr grosse Staaten zu treiben. Kleine können in der Regel nur als Agrarstaaten sich selber genügen; als solche aber sind heute viele entwickelte Staaten wegen ihrer zu hohen Bevölkerungszahl nicht lebensfähig. Überdies besitzen Agrarstaaten heute auch nur eine beschränkte Selbständigkeit, da ihnen im Kriege die industriellen Grundlagen voller Selbständigkeit fehlen. Aber auch für grosse und grösste Staaten bietet der Imperialismus keine befriedigende Lösung der internationalen Probleme. Niemand will die Idee des «geschlossenen Handelsstaates» verwirklichen, sondern jeder Staat will an der Wirtschaft der ganzen Welt teilhaben, will überall Rohprodukte beziehen und seine Erzeugnisse absetzen können. Der Konkurrenzkampf unter den ganz grossen Wirtschaftsgebieten geht weiter, und wenn er sich zu politischen Spannungen verdichtet und in Kriegen entlädt, nehmen diese für grosse Teile der Menschheit katastrophale Formen an. Für die kleineren Staaten, denen eine sehr wichtige kulturelle Aufgabe zukommt, bedeutet ein folgerichtig entwickeltes Staatensystem imperialistischen Gepräges wenn nicht Vernichtung, so doch Bedeutungslosigkeit und Stagnation.

Der Weltkrieg hat die Gefahren sowohl der bisherigen liberalen wie der imperialistischen Politik offenbar gemacht. Nichts ist natürlicher, als dass weiterblickende, nicht im Heute und Gestern befangene Menschen nach einer neuen Lösung des Problems des Zusammenlebens der Staaten ausschauen. Die revolutionäre Sozialdemokratie erblickt diese Lösung in der Zertrümmerung der bestehenden Wirtschaftsordnung. In der Tat würde eine konsequent und allgemein durchgeführte Sozialisierung den internationalen Konkurrenzkampf aufheben, sie setzte aber auch einen Über- oder Weltstaat voraus — der eine Utopie ist. Ohne den Überstaat würden die wirtschaftlichen Abhängigkeiten und die imperialistischen Tendenzen weiterbestehen, sie würden nur noch gefährlicher, weil in sozialistischen Staaten das Wirtschaftliche und das Politische noch viel mehr verquickt sind, als

es heute der Fall ist. Und die Versuche, den Sozialismus zu verwirklichen, haben — abgesehen von der Verminderung der wirtschaftlichen Energie — zu Zerstörungen des Wirtschaftslebens und der Kultur geführt, denen gegenüber die Vernichtungsarbeit des Kriegs noch weit zurücksteht.

Einen anderen Weg mussten deshalb diejenigen suchen, die beim Aufbau einer neuen internationalen Ordnung mit den Tatsachen der Gegenwart, mit der politischen und psychologischen Wirklichkeit rechnen wollen. Intensive Arbeit und weitgehende Möglichkeit des Austausches wirtschaftlicher Güter ist unerlässlich, um die heutige Menschheit zu beschäftigen und zu ernähren; sie müssen gegen Erschütterungen und Zerstörungen, wie die Kriege sie heute mehr denn je im Gefolge haben, geschützt werden. Friedensbewahrung ist das Hauptziel und die dringlichste Aufgabe der Völkerrechtspolitik, d. h. der auf Entwicklung und Festigung des Völkerrechts gerichteten Bestrebungen. Nun sind die wichtigsten, ja fast ausschliesslich in Betracht kommenden Träger der Völkerrechtspolitik die Staaten. Auf ihnen muss deshalb die Friedensbewahrung beruhen. Darin liegt aber auch die grosse Schwierigkeit. Wie ist es möglich, auf den hier geschilderten geschichtlichen Grundlagen des heutigen Völkerrechts, die Gesamtheit oder doch die grosse Mehrheit der Staaten zu wesentlichen Bindungen ihrer Souveränität, zu einer Einschränkung des bisher unbeschränkten Rechtes zur kriegerischen Wahrnehmung ihrer Interessen zu veranlassen? Wie die Interessen der Grossmächte und der kleineren Staaten in einer irgendwie gearteten Staatenorganisation zu vereinigen? Wie die Widerstände zu überwinden, die sich aus dem Bewusstsein der eifersüchtig gewahrten Souveränität, aus dem zu einem Prinzip der politischen Moral erhobenen Staatsgoismus gegen jede Form internationaler Solidarität erheben?

Vor dem Weltkrieg erschien die Idee einer politischen Weltorganisation zur Wahrung des Friedens als unmöglich, ja als undiskutabel unter Staatsmännern. Während des Krieges wurde es möglich, sie schüchtern zu vertreten. Sie aber zu verwirklichen, bedurfte es ganz ungewöhnlicher Umstände, wie sie nur durch den Weltkrieg und das Eintreten eines massgebenden Staatsmannes für die Völkerbunds-idee sich

boten. Diese einzigartige Situation, die Gunst einer kurzen geschichtlichen Zeitspanne erfasst und mit Zähigkeit ausgenützt zu haben, wird stets das historische Verdienst Wilsons bleiben. Wer die Vergangenheit des Völkerrechtes kennt und weiss, wie mächtig diese Idee auch im gegenwärtigen politischen Denken der Völker lebendig ist, muss das Zustandekommen des Völkerbundes — auch in seiner heutigen, zeitgeschichtlich bestimmten Gestalt — als ein Ereignis betrachten, das alle Wahrscheinlichkeit gegen sich hatte. Eine Konstellation, die ein zweites Mal einen solchen Akt möglich machen würde, wird deshalb auch aller Wahrscheinlichkeit nach sich nicht mehr in irgendwie absehbarer Zeit wiederholen.

Die ungeheuren Widerstände, die aus der Vergangenheit, aus der einseitigen Entwicklung des Staats- und Souveränitätsgedankens und der Stärke des Nationalitätsprinzips heraus sich jedem Schritt in der Richtung internationaler Organisation und Solidarität entgegenstellen, sind eine hinreichende Erklärung für die Unvollkommenheit und Schwäche der zwischenstaatlichen Ordnung, für die — im Vergleich zum Tempo der innern und sozialen Politik — ausserordentliche Langsamkeit internationaler Aktionen.

Zweierlei muss uns diese Einsicht lehren: einmal muss sie uns abhalten, wegen der Schwierigkeit, Zaghaftigkeit und Langsamkeit jeder Einigung unter den Staaten uns einem lähmenden Pessimismus hinzugeben. Denn wenn wir den Grund, den historisch leicht erkennbaren Grund der heutigen Not einschen, ist die erste Voraussetzung, über das Heute hinauszukommen, gegeben. Sodann aber muss uns das Verständnis des geschichtlichen Werdens des Völkerrechtes abhalten, überspannte Forderungen zu stellen und wirklichkeitsfremde Hoffnungen zu hegen und zu erwecken. Wer das Unmögliche erwartet, wird durch die Enttäuschung zurückgeworfen; wer das Unnatürliche, das, was organisch nicht geworden ist, äusserlich erzwingt, wird durch den unvermeidlichen Rückschlag hinter den Ausgangspunkt zurückgeworfen.

Das Wesentliche für den Staatsmann ist, dass er den Takt des politischen Handelns, das Gefühl für das Mögliche und für das Tempo der Entwicklung besitze, dass die Kühnheit seines Entschlusses, die Fähigkeit zur Vision des Kommenden

gleichwertig sei der Besonnenheit, mit der alle wirksamen Tatsachen der Gegenwart von ihm gewürdigt werden. Die Gegenwart aber kann nur verstehen, wer ihr Werden aus der Vergangenheit begreift. Niemand bedarf solcher Einsicht mehr als der, welcher internationale Politik treibt. Erfolgreich sind deshalb besonders diejenigen Staaten, deren Leiter aus einer alten Tradition heraus handeln und doch wach sind für alles, was die Gegenwart Neues bringt.

Der Abstand zwischen Recht und Gesellschaft, zwischen rechtlich begründeter Sicherheit und gegenseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeit war auf dem Boden des Völkerlebens vielleicht nie so gross, so gefahrdrohend gross wie in dem letzten Vierteljahrhundert vor dem Weltkrieg. Die Staaten des Altertums und Mittelalters konnten eines Völkerrechts entbehren, weil sie sich wirtschaftlich genügten und der internationale Handel eine untergeordnete Rolle bei ihnen spielte. Auch die Völker der beginnenden Neuzeit konnten mit dem unvollkommenen Rechtssystem auskommen, das sie seit dem XVII. Jahrhundert in Staatenpraxis und Naturrechtslehre ausbildeten. Aber mit dem XIX. Jahrhundert bleibt trotz der Fülle wirtschaftlicher und anderer Staatenverträge das eigentliche, das politische Völkerrecht, die Staatenorganisation, weit hinter der wirtschaftlichen und kulturellen Gemeinschaft der Völker und ihrer tatsächlichen, wenn auch vielfach unwillig getragenen Solidarität zurück. Mit diesem Abstand wird der Krieg etwas viel Gefährlicheres nicht nur für die Staaten als solche, sondern für die Völker selber, und die Aussichten, welche die Chemie für die Kriegführung der Zukunft eröffnet, zeigen, dass es sich hier wirklich um Lebensinteressen — Lebensinteressen im wahren Sinne des Wortes — handelt. Es gilt deshalb, die Bedeutung der Tatsache eines Völkerbundes zu erkennen, den Wert dieser neuen Stufe der Völkerrechtsentwicklung zu würdigen und mit Einsicht in die Eigenart des Staats und der internationalen Beziehungen die Festigung, Erweiterung und Verbesserung des Vorhandenen mit Mut und mit Geduld anzustreben. Auch für die Kulturvölker gilt hier das Hamlet-Wort: Sein oder Nichtsein, das ist die Frage.

GESELLSCHAFT
UND
HUMANITÄT

GESAMMELTE AUFSATZE

von

Max Huber

ATLANTIS VERLAG ZÜRICH

Copyright 1948 by Atlantis Verlag A.G. Zürich
Gedruckt bei Fritz Frei in Horgen-Zürich