

Völkerrecht und internationale Organisation

Quincy Wright

Professor an der Universität Chicago

Das überkommene Völkerrecht

Im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts ist die Souveränität des Staates und das Gleichgewicht der Mächte verankert. Jeder Staat hatte Gesetzesgewalt innerhalb seiner Grenzen und war frei in der Verfolgung seiner Außenpolitik sogar unter Gewaltanwendung. In Friedenszeiten war die Gewaltanwendung durch den Staat beschränkt. Zwangsmaßnahmen des »kalten Krieges«, wie man heute sagt, waren dem Staat nur im Rahmen seiner innerstaatlichen Machtsphären erlaubt; bei der Ausübung erforderlicher Notwehr, die die Verteidigung seines Gebietes, seiner Vertretungen und seiner Bürger umfaßte; bei Polizeimaßnahmen innerhalb des Gebietes eines Staates, der sich ihnen ausdrücklich unterworfen hatte, oder als Vergeltungsmaßnahme, wenn friedliche Mittel sich als unzulänglich erwiesen hatten, um Wiedergutmachung für begangenes Unrecht zu erlangen, oder um fortgesetztem Unrecht entgegenzutreten.

Jeder Staat war jedoch rechtlich in der Lage, den Kriegszustand zu erklären. In diesem Falle war sowohl er, als auch sein Gegner berechtigt, Waffengewalt anzuwenden, die nur den Einschränkungen des Kriegsrechts unterworfen war. Die Einschränkungen, wie sie im Mittelalter und zu Beginn der Neuzeit gegolten hatten, nämlich, daß ein Krieg rechtmäßig nur wegen einer gerechten Sache und auf Grund geeigneter Motive begonnen werden durfte, wurden weitgehend fallen gelassen. Staatliche Gründe wurden als geeignete Rechtfertigung für den Krieg angesehen. Daraus ergibt sich, daß es die Bestimmung des Völkerrechts im 19. Jahrhundert war, nicht die bewaffnete Gewalt zu verhindern, sondern sie zeitlich, räumlich und in der Art ihrer Anwendung einzuschränken. Das Völkerrecht wollte die Feindseligkeiten auf Zeiträume beschränken, in denen formeller Kriegszustand herrschte, und so eine scharfe Trennung zwischen »Kriegszeit« und »Friedenszeit« ziehen. Für die letztere suchte das Völkerrecht, wie bereits gesagt wurde, die Waffengewalt in den internationalen Beziehungen auf besondere Umstände zu beschränken. In Kriegszeiten hingegen war das übliche Recht

nicht anwendbar, und alle Staaten waren entweder Kriegführende oder Neutrale mit besonderen Rechten und Pflichten, besonderen Befugnissen und Verbindlichkeiten, die ihrem jeweiligen Status entsprachen.

Wenn der Begriff der Kriegführung die Gewaltanwendung unter Nationen zeitlich zu begrenzen versuchte, so wollte der Neutralitätsbegriff sie räumlich begrenzen. Die Neutralität war den Staaten freigestellt, wenn sie nicht einem Kriegführenden durch besonderes Bündnis oder Garantieverprechen verpflichtet waren, und die Kriegführenden waren gehalten, die Neutralität solange zu achten, wie die neutrale Macht ihre Verpflichtung erfüllte, unparteiisch zu sein, von seiten der Regierung keine Hilfe an einen der Kriegführenden zu leisten und gewisse Hilfeleistungen Einzelner von ihrem Staatsgebiet aus zu verhindern. Es wurde angenommen, daß eine kriegführende Macht kein Interesse daran habe, die Zahl ihrer Feinde zu vergrößern und daß sie deshalb einer neutralen Macht nicht den Krieg erklären würde, es sei denn, daß diese offensichtlich dem Feinde half oder die eigenen Anstrengungen behinderte. Die Neutralen, dachte man, würden es gewöhnlich vorziehen, das etwas beschwerliche Neutralitätsrecht zu beachten, schon wegen ihres Interesses, den Krieg zu vermeiden, und um ihren Staatsbürgern dabei zu helfen, vom Handel mit beiden Kriegführenden zu profitieren, der nur den Gefahren der Aufbringung wegen Konterbande, Blockadebruch oder unneutralen Dienste ausgesetzt war. Es war manchmal etwas schwierig, dieses Gleichgewicht zwischen den Interessen der Neutralen und der kriegführenden Mächte aufrecht zu erhalten, und der geeignete Kompromiß war je nach Zahl und Art der Kriegführenden und der Art ihrer Kriegführung zu finden. Deshalb war eine Festlegung der Regel, die dieses Gleichgewicht aufrecht erhalten sollte, immer Gegenstand des Streites. Aber selbst bei dem Fehlen genau bestimmter Neutralitätsrechte wurde dieser Begriff als eine nützliche Handhabe betrachtet, um die Ausweitung des Krieges zu verhindern. Während des 19. Jahrhunderts wurden manche Kriege tatsächlich auf die zwei ursprünglich Kriegführenden beschränkt. Diese Auffassung von Kriegführung und Neutralität setzte sich in dem verhältnismäßig friedlichen 19. Jahrhundert so sehr durch, daß viele Verträge geschlossen wurden, um diese zeitlichen und örtlichen Begrenzungen des Krieges zu ergänzen. So wurden viele Grenzgebiete und sogar einige Staaten, wie die Schweiz, Belgien und Luxemburg, dauernd neutralisiert. Das bedeutete, daß es allen Staaten verboten war, ein Land mit diesem Status mit Krieg zu überziehen oder ein neutralisiertes Gebiet selbst in Kriegszeiten in die Feindseligkeiten einzubeziehen. Auch kamen Vermittlungsklauseln (»Abkühlungsverträge«) in Mode, durch die sich die Parteien verpflichteten, daß sie nicht die Feindseligkeiten eröffnen würden, bevor eine be-

stimmte Zeitspanne abgelaufen war, in der verschiedene Maßnahmen einer friedlichen Beilegung ausgeschöpft werden mußten. Solcher Art waren die *Bryan-Verträge*, welche die Vereinigten Staaten 1913 mit vielen Ländern schlossen. Dieser Gedanke fand auch in der Völkerbundsatzung seinen Ausdruck.

Die Kriegsmethoden, die sich in früheren Zeiten gewohnheitsrechtlich und durch praktische Anwendung entwickelt hatten, wurden in den nationalen Gesetzgebungen und internationalen Vereinbarungen des 19. Jahrhunderts stärker beachtet; besonders nachdem diese Materie in einer allgemeinen Anordnung der amerikanischen Armee kodifiziert wurde, die Francis Lieber während des Bürgerkrieges entworfen hatte. Diese Bestimmungen wollten Unmenschlichkeiten, die nicht durch militärische Notwendigkeit gerechtfertigt waren, vermeiden und gewisse auf Vertrauen basierende Grundsätze sicherstellen, die allen Kriegführenden zugute kamen, wie Achtung vor den Flaggen, der Waffenruhe und des Waffenstillstandes. Außer diesen Beschränkungen der Gewaltanwendung suchte das Völkerrecht die Rechte der Staaten in Zeiten des Friedens zu umreißen. Es legte die Methoden fest, nach denen Staatshoheit, Staatsgebiet, Staatsbürgerschaft und Staatsgewalt erworben werden konnten, sowie den genauen Umfang und die Funktionen jedes dieser fundamentalen Rechte. Das Völkerrecht wollte es auch erleichtern, durch friedliche Mittel zur Sicherung der Rechte fortschrittlicher Politik und Beilegung von Streitigkeiten beizutragen.

Es war den Völkerrechtlern klar, daß dieses System, das nationale Unabhängigkeit und einen internationalen Wettbewerb förderte, der dem menschlichen Fortschritt unter den Bedingungen der modernen Zeit förderlich war, gleichzeitig Ausdruck einer unzusammenhängenden und primitiven Völkerordnung war. Ihre Mitglieder waren durch gewaltige Schranken für den zwischenstaatlichen Handel und Verkehr voneinander getrennt, sie erkannten einige moralische und politische Grundsätze als gemeinsam an, ihre Zusammenarbeit beschränkte sich auf nur wenige Gegenstände von Bedeutung, und sie hatten sich in Institutionen zusammengefunden, deren Funktionen und Mitgliederzahl zu beschränkt oder dezentralisiert waren, daß sie kaum den Namen Organisation verdienten. Unter diesen Bedingungen wurde das Völkerrecht nur durch Gewohnheit, wechselseitiges Interesse und Furcht vor Vergeltung zusammengehalten. Dieser Zusammenhang war mehr innerer als äußerer Natur, mehr moralisch als rechtlich. Mochten Staaten auch beeinflußt werden durch die öffentliche Meinung einer Welt, die über unrechtmäßiges Verhalten die Stirne runzelt, so war diese Meinung so unorganisiert und bar jedes Mittels sich auszudrücken und zu handeln, daß ihre Wirkung, soweit vorhanden, sich mehr auf das Gewissen der Völker

und Staatsmänner richtete, als auf die Erwartung einer unmittelbaren Gemeinschaftsaktion zur Abwehr unrechtmäßigen Verhaltens. Der Rechtsbrecher fürchtete nicht die Reaktion der Völkergemeinschaft auf Grund der hinter dem Gesetz stehenden Weltmeinung, sondern die Möglichkeit der Vergeltung durch den unmittelbar betroffenen Staat. Wenn dieser Staat zu wirksamen Maßnahmen offensichtlich zu schwach war, war diese Furcht gering, es sei denn, daß der verletzte Staat mehrere mächtige Freunde hatte, auf die er sich verlassen konnte. Infolgedessen konnte das Völkerrecht die schwächeren Mitglieder der Völkergemeinschaft nur insoweit schützen, als auf das Funktionieren der Gleichgewichtspolitik Verlaß war; das heißt, daß alle bedeutenden Staaten eine Politik verfolgten, die Machterweiterungen des Stärksten unter ihnen auf Kosten schwächerer Nachbarn verhinderte. Eine solche Politik sollte um so mehr zu erwarten sein, als eine derartige Machterweiterung eine Kette von Ereignissen nach sich ziehen konnte, in denen der sich ausweitende Staat durch eine erfolgreiche Aggression gestärkt, bei der zweiten mit noch größerer Wahrscheinlichkeit erfolgreich sein würde, bis letzten Endes die Existenz eines jeden Staates bedroht würde. Diese Möglichkeit war allen europäischen Regierungen aus ihrer Kenntnis der Geschichte des Altertums bekannt, die in dem Triumph Roms endete.

Der Grundsatz des Gleichgewichts der Mächte, der die Staaten zum Eingreifen zwang, wenn einer von ihnen zu mächtig zu werden drohte, fand sein Gegengewicht im Neutralitätsgrundsatz, der die Nichteinmischung bei jedem Streitfall forderte, um den Krieg zu vermeiden oder zu lokalisieren. Bei gemäßigten Forderungen, deren Verwirklichung die Macht des fordernden Staates nicht erheblich vermehren würde, war anzunehmen, daß die nicht unmittelbar betroffenen Staaten neutral bleiben würden. Wenn jedoch ein mächtiger Staat Forderungen stellte oder eine Politik verfolgte, die für den Fall des Erfolges das Gleichgewicht der Mächte beeinträchtigen würde, neigten außenstehende Staaten dazu, dagegen Front zu machen. Täten sie das nicht, so würde die Stabilität der Gesellschaftsordnung der Welt derartig erschüttert werden, daß eine Zeit der Gesetzlosigkeit zu erwarten wäre, wie sie während des Dreißigjährigen Krieges, während des letzten Teils der Regierung Ludwigs XIV., während der Zeit Napoleons und während der deutschen Aggression im 20. Jahrhundert herrschte. Jede dieser kriegerischen Perioden währte ungefähr 30 Jahre und versetzte dem Gleichgewicht der Mächte einen harten Stoß. Der in jedem Fall durch erfolgreichen Angriff herbeigeführte Sturz des Staates, der zu mächtig geworden war, schuf ein gewisses Vertrauen in die fundamentale Stabilität eines Systems, das in erster Linie auf dem Gleichgewicht militärischer Macht beruhte. Die letzte dieser Erfahrungen hat zu ernsthaften Zweifeln darüber geführt, ob auf

dieses System noch länger Verlaß ist. Die zusammenschrumpfende Welt, die Beschleunigung geschichtlicher Abläufe, das Emporkommen der Demokratie, die zunehmende Zerstörungskraft des Krieges, die wachsende Kraft der Offensive im Vergleich zur Defensive bei militärischen Operationen und die abnehmende Zahl der Großmächte schaffen Bedingungen, die nach analytischer und empirischer Beurteilung es für die Gemeinschaft der Völker erforderlich machen können, ihr Recht und ihre Ordnung (Organisation) zu ändern, um die Staaten und Individuen zu schützen, in deren Sicherung und Förderung ihre Daseinsberechtigung ruht.

Diese Umstände sind der Grund für den tiefgehenden Umschwung im Völkerrecht, der durch formelle Zustimmung der meisten Staaten der Welt herbeigeführt wurde. Dieses neue Völkerrecht wurde nicht mit wirksamen Sanktionen ausgerüstet. Es ist noch zu früh, um mit Sicherheit behaupten zu können, daß es angesichts der Opposition, die von gewissen Nationen, Regierungen und anderen bestehenden Interessengruppen zu erwarten ist, Bestand haben wird. Es verkörpert die Erwartungen der Völker und Staaten, die deren Vertreter öffentlich erklärt und förmlich bestätigt haben, die aber einer gesetzesförmlichen Anpassung an bestehende Rechte bedürfen, um brauchbar zu sein, einer ins einzelne gehenden juristischen Zerlegung, um genau zu sein und einer beträchtlichen Stärkung der internationalen Organisation, um wirksam zu sein.

Der neue Kriegsbegriff

Der Umschwung erfolgte zunächst in der Auffassung vom Krieg. Im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts war der Krieg ein gesetzlicher Zustand, der es zwei oder mehreren feindlichen Gruppen erlaubte, einen Konflikt mit Waffengewalt auszutragen. Krieg war nicht gleichbedeutend mit Rechtlosigkeit, sondern ein vom Gesetz definierter und geregelter Zustand oder eine Institution, die es den Teilnehmern erlaubte, bewaffnete Gewalt gegeneinander anzuwenden. Das kennzeichnende Merkmal war jedoch die Gleichheit der Parteien. Dritte Staaten, die nicht in den Krieg eintraten, waren gehalten, beide Parteien in gleicher Weise zu behandeln. Während »wohlwollende« und »unfreundliche« Neutralität in Lehre und Praxis des 17. und 18. Jahrhunderts eine gewisse Anerkennung fanden, verlangte das Völkerrecht des 19. Jahrhunderts, daß Neutrale unparteiisch sein sollten. Dieser Gedanke wurde nicht unerheblich durch die Haltung der Vereinigten Staaten im Jahre 1790 gefördert und formell in der Haager Konvention von 1907 festgelegt. Das galt nicht für diskriminierende Handlungen oder Vergeltungsmaßnahmen gegenüber solchen Verletzungen, die sich eine unrecht-

mäßig vorgehende kriegführende Macht zuschulden kommen ließ. Somit umschreibt die Auffassung von der Neutralität die Auffassung vom Krieg. Das Wesentlichste dabei war die Gleichheit der Kriegführenden. Bei dieser Auffassung vom Kriege waren Erörterungen der Kriegsziele und der Umstände, die zum Ausbruch des Krieges führten, unerheblich gegenüber den rechtlichen Erwägungen über die Pflichten und Rechte der Kriegführenden oder Neutralen. Der Krieg war ein Duell, von dessen Ausgang die Rechtfertigung der von den Teilnehmern erhobenen Ansprüche abhing.

Der Wandel in der Auffassung vom Kriege wird sichtbar in der legalen Beseitigung der Pflichten der Neutralen, sich vom Konflikt fernzuhalten und unparteiisch zu bleiben. Dieser Prozeß nahm seinen Ausgang von der Haager Konvention von 1899. Sie erkennt an, daß alle Staaten ein Interesse daran haben, »der Gewaltanwendung vorzubeugen« und deshalb »größte Anstrengungen machen sollten, um die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten zu gewährleisten«. Staaten, die nicht an einem Streit beteiligt waren, wurde nahegelegt, aus eigenem Antrieb ihre guten Dienste oder ihre Vermittlung den etwaigen oder tatsächlichen Kriegführenden anzubieten. Solche Handlungen waren nicht zwingend, noch waren die streitenden Parteien gebunden, das Angebot anzunehmen. Dritte Staaten durften nicht im (technischen) Sinne diktatorischer Einmischung »intervenieren«, aber es war allgemein anerkannt, daß alle Staaten durch einen Krieg oder eine Kriegsdrohung berührt wurden. Der Krieg hatte aufgehört nur mehr ein Duell zu sein, an dem nur die Kämpfenden interessiert waren.

Die Satzung des Völkerbundes betonte noch stärker das allgemeine Interesse an Kriegen und Kriegsdrohungen. Solche Vorkommnisse wurden als bedeutsam für den ganzen Bund erklärt, der »jede geeignete und wirksame Maßnahme ergreifen soll, um den Frieden der Völker zu bewahren«. Maßnahmen des Bundes waren danach zwingend vorgeschrieben und hatten autoritativen Charakter. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich zum gemeinsamen Eingreifen. Weitere Artikel beseitigten nicht nur die Uninteressiertheit der Neutralen, sondern auch ihre Unparteilichkeit, wenn in Verletzung der Satzung zum Kriege geschritten wurde. In diesem Falle wären alle Mitgliedstaaten verpflichtet, »alle Handelsbeziehungen und finanziellen Bindungen« zum Angreifer abubrechen und zu erwägen, ob dem Rat die Anwendung bewaffneter Gewalt »zum Schutz der Völkerbundsatzung zu empfehlen sei«.

Diese Bestimmungen beseitigten die Neutralität für Mitgliedstaaten im Fall eines satzungswidrigen Krieges. Weiterhin beseitigten sie die Vorstellung, daß der Krieg ein Zustand sei, in dem die Kriegführenden gleich seien. Nach diesen Bestimmungen war der Satzungsbrecher ein außerhalb

des Rechts stehender Angreifer (*outlawed aggressor*), während sein unschuldiges Opfer sich in rechtmäßiger Verteidigung befand (*lawful defender*). Es ist wahr, daß sich in der Satzung Lücken befanden, denen zufolge ein rechtmäßiger Krieg geführt werden konnte, in dem Rechte und Pflichten der Neutralität auch für Mitgliedstaaten Anwendung fanden. Aber diese Lücken wurden im Prinzip durch den fast allgemein anerkannten *Kellogg-Briand-Pakt von 1928* geschlossen. Unter diesem Pakt wurde der Krieg geächtet, die Parteien verzichteten auf ihn als Instrument ihrer Politik und vereinbarten, die Beilegung von Streitigkeiten nur noch mit friedlichen Mitteln zu versuchen. Weiterhin sollten Staaten, die den Pakt verletzten und nicht-friedliche Mittel anwandten, das heißt Maßnahmen ergreifen, die die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Förderung ihrer Politik oder zur Beilegung von Streitigkeiten mit sich brachten, gemäß der Präambel von dem Genuß der Rechte des Paktes ausgeschlossen sein und konnten zu Recht von jedem Staat benachteiligt oder angegriffen werden. Es wurde in den inoffiziellen Budapester Auslegungsregeln und in den internationalen Verhandlungen über die japanische Invasion in der Mandschurei, den italienischen Angriff auf Äthiopien und die deutschen Angriffe vereinbart, daß die Staaten die Erlaubnis hatten, aber nicht auf Grund des Paktes gezwungen waren, gegen den Paktbrecher vorzugehen. Nach diesem Grundsatz waren die Vereinigten Staaten trotz ihrer »Nicht-Kriegführung« berechtigt, den Alliierten mit Leih und Pacht zu helfen. Der Grundsatz *ius ex iniuria non oritur*, Recht kann nicht aus Unrecht entstehen, wurde angezogen, um zu zeigen, daß der Paktbrecher keine der traditionellen Rechte eines Kriegführenden gegenüber dem Gegner oder den »Neutralen« erwarb, obgleich der Verteidiger die Kriegsregeln, die Unmenschlichkeit und die Gemeinheit verboten, sogar gegenüber dem Angreifer befolgen sollte.

Die Charta der Vereinten Nationen machte die Überalterung der Kriegs- und Neutralitätsbegriffe des 19. Jahrhunderts noch klarer. Es ist das Hauptziel der UN, »internationalen Frieden und Sicherheit zu erhalten und zu diesem Zweck wirksame kollektive Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der Kriegsgefahren und zur Unterdrückung von Angriffshandlungen und anderen Friedensbrüchen« zu ergreifen (Artikel 1). Mitglieder der UN sind verpflichtet, »ihre zwischenstaatlichen Streitigkeiten durch friedliche Mittel beizulegen« und »in den internationalen Beziehungen Abstand zu nehmen von der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt, die gegen den territorialen Bestand oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtet oder in anderer Weise unvereinbar mit den Zielen der UN ist«. Weiterhin sind die Mitglieder verpflichtet, den UN Unterstützung zu leisten »bei jeder Aktion, die sie im Einklang mit

der Charta durchführen«, und »Abstand zu nehmen von jeder Unterstützung eines Staates, gegen den die UN vorbeugende oder strafende Maßnahmen unternimmt« (Artikel 2). Diskriminierung des Angreifers ist demnach vorgeschrieben. Unparteilichkeit ist verboten.

Wenn diese Verpflichtungen auf Grund ihres äußeren Eindrucks betrachtet werden, so bestehen Krieg und Neutralität als rechtliche Einrichtungen nicht mehr. Ein Staat, der zur Waffengewalt greift, ist entweder ein Angreifer, der unterdrückt werden, ein Verteidiger, der unterstützt werden muß oder ein Teilnehmer an internationalen Sanktionen mit Genehmigung oder Ermächtigung der UN. Alle Mitgliedstaaten der UN sind durch die Charta verpflichtet, ihr Verhalten nach diesen Bestimmungen und nicht nach den überlieferten Kriegs- und Neutralitätsbegriffen einzurichten. Die Haupteinteilung des Völkerrechts ist demnach nicht mehr die nach Kriegszeit und Friedenszeit, sondern die rechtmäßiger und unrechtmäßiger Gewaltanwendungen.

Souveränität und Individuum

Die Souveränität des Staates bedeutete für das Völkerrecht des 19. Jahrhunderts nicht nur, daß der Staat nach seinem Ermessen Kriege beginnen konnte, sondern daß er auch für sein Staatsgebiet verbindliches Recht setzen konnte. Allerdings konnte, wenn solches Recht und seine Anwendung den Angehörigen eines anderen Staates keine Hilfe (*justice*) gewährte, letzterer Staat Einspruch erheben und Wiedergutmachung verlangen. Weiterhin mußte die innerstaatliche Rechtsordnung gewisse Ausnahmen anerkennen, die das Völkerrecht ausdrücklich vorsah für ausländische Diplomaten und andere Vertreter, die ihre Funktion in diesem Staatsgebiet zu erfüllen haben. Im Hinblick auf seine eigenen Staatsbürger im eigenen Staatsgebiet war seine Macht jedoch unbeschränkt, außer insoweit, als der Staat durch Vertrag einer Einschränkung seiner innerstaatlichen Macht zugestimmt hatte. Der Staat konnte seine Bürger ungerecht oder gar barbarisch behandeln; konnte ihnen ein gerechtes Gerichtsverfahren (*fair trial*) verweigern oder Strafvollzug ohne Verfahren durchführen; konnte Ungerechtigkeit, Hungersnot oder Blutvergießen zulassen, ohne daß eine Regel des Völkerrechts verletzt wurde. Allerdings erhoben manche Staaten während des 19. Jahrhunderts Vorstellungen gegen Auswüchse der Unmenschlichkeit und der Brutalität, die das Gewissen der Menschen entsetzten, und gelegentlich waren aus humanitären Gründen Interventionen gerechtfertigt, wie zum Beispiel die amerikanische Intervention in Cuba von 1898, der britische Einwand gegen die brutale Behandlung von Eingeborenen in Kongo und Vorstellun-

gen, die verschiedene Mächte gegen die Pogrome in Rußland zu Beginn des 20. Jahrhunderts erhoben. Solche Einwände wurden mehr im Namen allgemeiner Moral und Humanität geltend gemacht denn als Anerkennung irgendwelcher bestimmter Rechte, die der Einzelpersonlichkeit nach dem Völkerrecht zustanden. Theoretisch war das Individuum nicht Subjekt, sondern nur Objekt des Völkerrechts. Wenn ihm manchmal Kompensationen für Verletzungen zugesprochen wurden, nachdem die örtlichen Gerichte ihm einen solchen Anspruch verweigert hatten, so geschah das nicht auf Grund eines ihm zustehenden Rechts, sondern als Folge des seinem Staat zustehenden Rechts, es zu beschützen und ihm eine Wiedergutmachung zukommen zu lassen, die der Staat aus eigenem Recht für die Verletzung seines Bürgers erhielt. Der Einzelne hatte selbst keinen Zugang zum völkerrechtlichen Verfahren und hatte keine Handhabe, seinen Staat zu zwingen, für ihn einzuschreiten. Sein Staat nahm diese Sache nach eigenem Ermessen auf, und der angeblich für die Verletzung verantwortliche Staat konnte es ablehnen, dem Anspruch Gehör zu geben, bis der klagende Staat nachwies, daß das Individuum sein Bürger war, als die Verletzung erfolgte oder fortgesetzt wurde.

Es gab Juristen, die diese Theorie für gekünstelt hielten und der Ansicht waren, daß der Einzelne tatsächlich Subjekt des Völkerrechts sei und daß sein Staat als sein Vertreter handle, wenn er ihn schützte. Sie wiesen darauf hin, daß dem Einzelnen unbestreitbar nach dem Völkerrecht gewisse Ausnahmerechte zustanden, wenn er als Botschafter oder sonstiger offizieller Vertreter seines Landes tätig war. Sie deuteten auf den von den Gerichten einiger Staaten angewandten Grundsatz hin, daß das Völkerrecht Teil des innerstaatlichen Rechts sein und in geeigneten Fällen zugunsten Einzelner angewandt werden sollte. Sie wiesen auch darauf hin, daß, wenn ein Einzelner Piraterie oder ein anderes Verbrechen gegen das Völkerrecht beging, er gemäß Völkerrecht sich vor jedem Gericht verantworten mußte, das ihn in Gewahrsam hatte. Diese Ansichten, die von der früheren Lehre und der Rechtsprechung des 17. und 18. Jahrhunderts vertreten wurden, wurden unter dem Einfluß positiv-rechtlichen Denkens im 19. Jahrhundert von der Lehre im allgemeinen abgelehnt.

Nach Meinung der Positivisten, die den Begriff der Staatssouveränität durch rechtliche Auslegung retten wollten, waren Piraterie und andere Verbrechen gegen das Völkerrecht keine Handlungen, die den Einzelnen gegenüber dem Völkerrecht verantwortlich machten, sondern Handlungen, bei denen das Völkerrecht es jedem Staat gestattete oder in einigen Fällen zur Pflicht machte, Jurisdiktion auszuüben. Diese Begriffe definierten vom Standpunkt des Völkerrechts nicht das Verbrechen des Einzelnen, sondern

die Grenzen staatlicher Rechtsprechung. Wenn sie auch die strafbaren Handlungen des Einzelnen umschrieben, so geschah das nur, weil sie in das örtliche Recht des einzelnen Staates eingefügt waren.

Die Positivisten behaupteten auch, daß der Grundsatz, der die Gerichte in gewissen Fällen zur Anwendung völkerrechtlicher Normen verpflichtete, nur als Zweckmäßigsregel des örtlichen Rechts gewisser Staaten anzusehen sei, die manche Lehren insgesamt übernahmen, und daß das so übernommene Völkerrecht dem nationalen Recht gegenüber immer nachgiebig sei. Die Rechte und Pflichten des Einzelnen seien deshalb nicht vom Völkerrecht unmittelbar hergeleitet, sondern von einer innerstaatlichen Rechtsnorm, die gewisse völkerrechtliche Regeln übernommen habe.

Es ist immer möglich, den Staat als souverän anzusprechen, der im eigenen Interesse unter Anwendung völkerrechtlicher Normen nach freiem Ermessen den Einzelnen beschützt oder bestraft, aber es ist auch möglich, den Einzelnen als eigene Rechtspersönlichkeit anzusehen, die ihre Rechte nach internationalem Recht, vertreten durch ihren Staat, wahrnimmt und zu ihren Pflichten durch die Völkergemeinschaft nur vermittelt *des* Staates angehalten werden kann, der Jurisdiktion über sie hat. Der Staat kann, mit anderen Worten, nicht als souveräne Größe mit Eigenwert angesehen werden, sondern als Vertreter einerseits der Einzelnen, aus denen er sich zusammensetzt, und andererseits der universalen Gemeinschaft, die die ganze Menschheit umschließt.

Während das Völkerrecht des 19. Jahrhunderts im allgemeinen die erste Ansicht vertrat, entspricht die zweite mehr den Grundsätzen, welche die Staaten in der letzten Generation angenommen haben. Der Umschwung trat mit der Häufung allgemeiner Verträge ein, in denen die Rechte der Eingeborenen, Minoritäten, Arbeiter, Frauen, Kinder und anderen Personenklassen, die der Gefahr der Unterdrückung unterlagen, festgelegt wurden. Diese Verträge wurden zeitweilig durch Verfahrensvorschriften ergänzt, nach denen Verstöße zur Kenntnis internationaler Körperschaften gebracht werden konnten. So konnten Anträge der Einwohner von Mandatsgebieten und von Minderheiten, die durch internationale Verträge geschützt waren, den zuständigen Organen des Völkerbundes vorgelegt werden. Obwohl solche Anträge kein Verfahren in Gang setzten, lieferten sie doch Unterlagen, auf Grund deren jedes Mitglied des Bundes ein Verfahren vor den Organen des Bundes einleiten konnte.

In den Verträgen, die den ersten Weltkrieg beendeten, waren auch Bestimmungen für die Verfolgung von Ansprüchen einzelner Personen wegen Kriegsschäden vor gemischten Kommissionen und zur Aburteilung gewisser Kriegsverbrecher vor internationalen Gerichtshöfen enthalten, jedoch wurde

der Kaiser, obwohl er im Versailler Vertrag angeklagt war, vor kein Gericht gestellt, und die Gerichtsbarkeit über andere deutsche Kriegsverbrecher wurde einem deutschen Gericht in Leipzig übertragen, das nur wenige Fälle aburteilte. Ein neues Prinzip war jedoch im Werden. Der Ständige Internationale Gerichtshof unterstützte diese Richtung, indem er zögernd anerkannte, daß Einzelpersonen auf Grund vertraglicher Regelungen zu Subjekten des Völkerrechts gemacht werden könnten, mit Rechten, die in den Verträgen festgelegt waren, wenn das der Absicht der Vertragsparteien entsprach.

Die *Charta der Vereinten Nationen* bekräftigt in ihrer Präambel den Glauben an die fundamentalen Menschenrechte und stellt es als eines ihrer Ziele hin: »internationale Zusammenarbeit zu erreichen... bei der Förderung und Ermutigung der Achtung vor den Menschenrechten und vor den Grundfreiheiten für alle ohne Ansehen der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion« (Artikel 1). Die Generalversammlung ist verpflichtet, zu diesem Zweck Untersuchungen einzuleiten und Empfehlungen zu machen (Artikel 13), die Vereinten Nationen als Ganzes sind verpflichtet, »allgemeine Achtung und Beachtung dieser Rechte zu fördern« und die Mitglieder »verpflichten sich, gemeinsame und selbständige Aktionen in Zusammenarbeit mit der Organisation zur Erreichung dieses Zweckes zu ergreifen« (Artikel 55, 56). Die Generalversammlung hat eine Erklärung der allgemeinen Menschenrechte erlassen und die Kommission für Menschenrechte ist an eine Satzung herangegangen, die besondere Verpflichtungen schaffen will, einige dieser Rechte zu respektieren und hat verschiedene völkerrechtliche Verfahren erörtert, die den Einzelnen in die Lage setzen sollen, ein Verfahren in Gang zu setzen, das die Beachtung seiner Rechte sichern soll. Diese Bestimmungen und Erfolge machen es klar, daß das neue Völkerrecht die Einzelpersonlichkeit mit oder ohne Nationalität als Subjekt des Völkerrechts anerkennt, das mit gewissen Rechten ausgestattet ist, die grundsätzlich unter dem Schutz der Gemeinschaft der Nationen stehen, gleichgültig, was das Recht seines Staates oder seines Aufenthaltsorts an Gegenteiligem enthält.

Eine ähnliche Schlußfolgerung muß hinsichtlich der völkerrechtlichen Verpflichtung des Einzelnen gezogen werden. Die *Charta zur Aburteilung von Hauptkriegsverbrechern* enthält gewisse Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Gegenstand der Verhandlung und Aburteilung durch internationale Militärgerichte waren, die in Nürnberg mit Gerichtsbarkeit über Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achsenländer ausgestattet waren. Es wurde ausdrücklich festgestellt, daß die öffentliche Stellung des Angeklagten als Staatsoberhaupt

oder verantwortlicher Beamter einer Regierungsabteilung sowie die Tatsache, daß er auf Befehle der Regierung oder eines Vorgesetzten handelte, ihn nicht von der Verantwortlichkeit befreien sollte, obwohl letzteres strafmildernd berücksichtigt werden könnte.

Der *Nürnberger Gerichtshof* erkannte die in seiner Verfassung enthaltenen Grundsätze als Ausdruck des bestehenden Völkerrechts an und wandte sie in dem Verfahren gegen Göring und andere hohe Nazibeamte an. Er stellte fest, daß Handlungen mit dem Charakter der Piraterie, des Bandenverbrechens oder Massenmordes, außer wenn sie in Ausführung eines angeblich einen »Kriegszustand« schaffenden »Staatsaktes« begangen wurden, ihren Charakter als Verbrechen gegen das Völkerrecht zurückerhielten, wenn der »Staatsakt« zu einem Angriff ermächtigte in Verletzung der Verpflichtungen dieses Staates nach dem *Kellogg-Briand-Pakt*. Solch ein ungesetzlicher Staatsakt konnte den Angeklagten keine Immunität verleihen. Da der Pakt von Deutschland lange vor Beginn des zweiten Weltkrieges unterzeichnet worden war, war der Hinweis darauf, daß der Gerichtshof *ex post facto* Recht anwandte, nicht gerechtfertigt. Der Gerichtshof in Tokio, der auf Grund einer ähnlichen Ermächtigung handelte, stimmte diesem Nürnberger Ausspruch zu. Derselbe Grundsatz ist von anderen nationalen und internationalen Militärgerichten in Europa und im Osten angewandt worden. Außerdem hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Grundsätze bestätigt und die Völkerrechtskommission, die bei seiner dritten Sitzung eingesetzt wurde, angewiesen, hierzu ein Gesetzeswerk vorzubereiten und die Einrichtung eines internationalen Strafgerichts zur Aburteilung solcher Verbrechen in Erwägung zu ziehen. Eine Vereinbarung ist bereits zur Ratifikation vorgelegt worden. Sie definiert das internationale Verbrechen des Völkermordes und erklärt, daß Personen, die Völkermord begehen, »bestraft werden sollen, gleichgültig ob sie verfassungsmäßig verantwortliche Herrscher, öffentliche Beamte oder Privatpersonen sind«.

Es ist klar, daß, wenn diese Einrichtungen und Ansichten als Gesetz angenommen werden, der souveräne Staat nicht länger in der Lage ist, den in seiner Gewalt befindlichen Personen, auch wenn es seine eigenen Bürger sind, die Menschenrechte vorzuenthalten oder die Fähigkeit hat, den Einzelpersonen, die Verbrechen gegen das Völkerrecht begehen, Schutz vor Verfolgung zu gewähren, selbst wenn sie dabei in seinem Namen und auf Grund seines Befehls handeln. Rechte und Verpflichtungen des Einzelnen werden unmittelbar durch das Völkerrecht geregelt und stehen neben dem Recht jedes Einzelstaates. Diese bedeutsame Entwicklung deutet an, daß die Völkergemeinschaft grundsätzlich eine wirkliche Föderation anstrebt, in der sich Welt- und Nationalregierungen in die Gewalt über Einzelpersonen

teilen sollen. Der Grundsatz ist aufgestellt, bedarf aber noch der Verwirklichung durch geeignete Organisationen.

Interessen der Völkergemeinschaft

Das traditionelle Völkerrecht schloß sowohl die Völkergemeinschaft, wie die Einzelpersonen von der Stellung als Subjekt des Völkerrechts aus. Internationale Vereinbarungen waren im allgemeinen zweiseitig und internationale Streitigkeiten wurden als nur die Parteien betreffend angesehen. In Wirklichkeit war es oft anders. Unter dem Zeichen der Machtpolitik beeinträchtigten viele Verträge sowie die Lösung vieler Streitfragen und die meisten Kriege die Stabilität des »Gleichgewichts der Mächte« und waren deshalb ein Gegenstand des Interesses für alle Staaten. Das Recht jedoch vernachlässigte gewöhnlich das Vorhandensein eines Gemeinschaftsinteresses.

Die Zunahme mehrseitiger Verträge hat die traditionelle Zweiseitigkeit des internationalen Rechts beseitigt. Jeder Partner eines solchen Vertrages hat einen Anspruch darauf, daß jeder durch den Vertrag gebundene Staat seine Verpflichtungen gegenüber den anderen Vertragspartnern beobachtet, und ist deshalb berechtigt, bei Streitigkeiten über den Inhalt der Vereinbarung gemäß Artikel 63 des *Statuts des Internationalen Gerichtshofs* einzuschreiten.

Aber weitergehend als dieses Interesse aller Staaten an den allgemeinen Grundsätzen der mehrseitigen Verträge, an denen sie teil haben, und dem gewohnheitsmäßigen Völkerrecht sind die rechtlichen Interessen der Völkergemeinschaft als Ganzes, die sie schützen und fördern kann, soweit sie sich zur Aktion zusammenschließt. Die Vereinten Nationen, die als Organisation der Völkergemeinschaft dienen sollen, haben durch ihre zuständigen Organe die Macht, mit ihren Mitgliedern Vereinbarungen zu treffen über die Gestellung von Waffenhilfe, die Immunität ihrer Vertreter und Vertretungen und über andere Angelegenheiten. Sie sind auch berechtigt, mit besonderen Körperschaften Vereinbarungen zu treffen und ihre Beziehungen zu ihnen festzulegen. Zahlreiche Abkommen dieser Art sind geschlossen worden. Neben der Vertragsfähigkeit haben die UN das Recht zur Empfehlung, Entscheidung und Durchführung. Die Wesenszüge einer juristischen Person mit Rechten und Pflichten sind in der Charta der UN stärker betont als in der Völkerbundssatzung. Die juristische Persönlichkeit der UN und ihre Befähigung, für Verletzungen ihrer Vertreter Wiedergutmachung zu verlangen, ist vom Internationalen Gerichtshof anerkannt worden. Die Verfassungen der besonderen Körperschaften machen diese zu juristischen Personen. Die organisierte Völkergemeinschaft hat gesetzliche Rechte und

Pflichten, Macht und Verantwortung übernommen, welche die öffentlichen Interessen der Weltgemeinschaft (*World Society*) im Unterschied zu den Interessen ihrer Mitgliedstaaten definieren. Die Souveränität der Mitglieder erleidet offensichtlich Einschränkungen mit dem Fortschreiten dieses Prozesses.

Recht und Praxis

Das alte Völkerrecht, das ausschließlich den souveränen Staat als solchen anerkannte, ist grundlegenden Wandlungen unterworfen worden, durch die Achtung des Krieges und der Neutralität, die Anerkennung des Individuums, die Anerkennung des öffentlichen Interesses der Weltgemeinschaft an manchen Vorgängen und die Schaffung der juristischen Persönlichkeit internationaler Organisationen mit Rechten und Pflichten, die das öffentliche Interesse zum Ausdruck bringen. Der Staat nimmt rechtlich in dem Maße eine bescheidenere Stellung ein, als die Stellung des Einzelnen und der Weltgemeinschaft an Bedeutung wächst. Das ist die rechtliche Situation, aber praktisch gesehen erscheinen einige Nationalstaaten auf Grund ihrer wirksamen Kontrolle der Meinungsbildung, ihrer Wirtschaft und ihrer militärischen Handlungen tatsächlich unabhängiger, mächtiger und gefährlicher als je. Ist es möglich, die neuen Grundsätze des Völkerrechts in der Praxis durchzusetzen? Tatsächlich besteht ein großer Zwiespalt zwischen dem Völkerrecht und seiner praktischen Anwendung. Das Völkerrecht, wie es sich in den formellen Verträgen darstellt, beruht auf Grundsätzen, die ähnlichen des nationalen Rechts zivilisierter Staaten sind. Es geht davon aus, daß es eine Menschheits- und Staatengemeinschaft gibt, die in der Lage ist, durch ihre Mitglieder willkürliche Gewalt zu verhindern, anerkannte Interessen des Einzelnen und der Völker zu schützen, ihre eigenen Grundregeln zu bewahren und ihre eigenen Zielsetzungen zu fördern, selbst wenn ihnen die Wünsche Einzelner oder von Nationen entgegen stehen, es sei denn, daß sie als berechtigt anerkannt sind.

Andererseits hat die letzte Generation zwei Weltkriege erlebt, die wichtige Gebiete der Welt zerstörten und die Feindschaft zwischen gewissen Gruppen von Nationen verstärkten. Die Nationalstaaten haben durch die Anwendung moderner Maßnahmen auf den Gebieten der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaftskontrolle, der politischen Erziehung und Propaganda größere Anstrengungen gemacht, um selbstgenügsam zu werden, und haben sich in einigen Fällen mehr als früher gewillt gezeigt, zur Gewaltanwendung und zum Betrug zu schreiten, um ihre Macht zu vergrößern. Die Solidarität nationaler Staaten scheint schneller gewachsen zu sein als die der Völkergemeinschaft. Als Folge eines allgemeinen Krieges und der Ent-

wicklung der Kriegstechnik hat sich die Ungleichheit an Macht zwischen den großen und kleinen Staaten noch verstärkt. Kleinere Staaten fühlten sich verpflichtet oder wurden gezwungen, Unterschlupf in der Sphäre eines großen Nachbarn zu suchen, und die Welt hat die Tendenz, sich um die zwei Pole, die Vereinigten Staaten und Rußland, zu gruppieren, zwischen denen ein eiserner Vorhang des Mißtrauens hängt, auf dessen beiden Seiten die politische Organisierung und die militärische Vorbereitung fortschreiten. Deutschland und Japan verharren in einem bestimmten Status; Feindseligkeiten sind in China, Kaschmir, Indonesien, Palästina und Griechenland ausgebrochen; auch der wirtschaftliche Wiederaufbau ist gehemmt, trotz größter Anstrengungen der Vereinigten Staaten, den Überfluß ihrer Wirtschaft zu verteilen. Zweifellos zeigt der Zustand der Welt wenig Ähnlichkeit mit den Erwartungen, die in den Verträgen enthalten sind.

Solch ein Zwiespalt zwischen Recht und Zustand kann bei längerer Dauer eine allgemeine Verachtung für das Völkerrecht und seine Einrichtungen auslösen, Anarchie und Gewalt auf Seiten der Unzufriedenen fördern und zu einem allgemeinen Zerfall der Zivilisation führen, aus dem sich die Tyrannei der extremen Rechten oder Linken entwickeln kann. Solche Folgen ergaben sich aus ähnlichen Verhältnissen in der Periode der »kämpfenden Staaten« in China, die durch die Eroberung des Kaisers Tsin im dritten Jahrhundert vor Christus beendet wurde; in der hellenischen Periode, die in der Eroberung des Mittelmeergebietes durch Rom im ersten Jahrhundert vor Christus endete; und im späteren Mittelalter, das im Osten durch die weiträumigen Eroberungen der Ottomanen und im Westen durch die noch ausgedehnteren aber weniger dauerhaften Erwerbungen der Habsburger während des 15. und 16. Jahrhunderts beendet wurde. Die Eroberungsmöglichkeiten gehen heute auf Grund der modernen Technik weiter als bei den alten Imperien und erstrecken sich auf die ganze Welt. Wenn die Staaten der Welt von heute sich nicht darin einig sind, die Vereinten Nationen zu einer Organisation zu entwickeln, die tatsächlich in der Lage ist, ihr Recht zur Geltung zu bringen, können neue Kriege entstehen, die in weltweiter Eroberung enden. Kann ein solches Ergebnis verhindert werden? Kann das neue Völkerrecht, trotz des augenblicklich entmutigenden Zustandes internationaler Politik zur Wirkung gebracht werden?

Das Problem der Durchsetzung des Völkerrechts

In seiner weitesten Bedeutung umschließt das Recht (Gesetz) die Verwirklichung allgemeiner Regeln. In dem Sinn, in dem die Naturwissenschaften diesen Ausdruck anwenden, kontrolliert die Wirklichkeit die Verallge-

meinerung. Ergeben sich Tatsachen, die den bestehenden wissenschaftlichen Verallgemeinerungen entgegenstehen, so müssen die allgemeinen Regeln geändert werden, damit sie den Tatsachen entsprechen. Andererseits ist in dem Sinn, in dem die Rechtswissenschaft den Begriff "Law" anwendet, die Verallgemeinerung dazu da, die Wirklichkeit zu überwachen. Die Verallgemeinerungen sind dann Recht, wenn sie durchgesetzt (*enforced*) werden. Jeder weiß jedoch, daß die Durchsetzung unvollkommen sein kann. Es gehört freilich zum Wesen des Juristenrechts, daß es verletzt werden kann, während das wissenschaftliche Gesetz nicht verletzt werden kann. Wenn ein vermutetes wissenschaftliches Gesetz verletzt ist, so beweist das, daß es nicht richtig war. Der Rechtsgrundsatz ist nicht so genau an die Tatsachen angelehnt. Jedoch auch die anerkannte rechtliche Doktrin hört auf, Recht zu sein, wenn sie während einer gewissen Zeitspanne zu oft verletzt wird.

Die Lücke, die immer zwischen Rechtsgrundsatz und gesellschaftlicher Wirklichkeit klafft, kann so weit werden, daß die bestehende Allgemeinregel aufhört, Recht zu sein. Die Vorstellung, daß eine solche Lücke bestehen kann, weist darauf hin, daß die Quellen der Rechtsnorm nicht im gesellschaftlichen Verhalten liegen. Es gibt soziologische Gesetze, ähnlich den physikalischen, die genau das gesellschaftliche Verhalten widerspiegeln. Sie unterscheiden sich jedoch von den juristischen Grundsätzen, deren Quelle nicht in dem Verhalten der Gesellschaft und ihrer Mitglieder liegt, sondern darin, wie das Verhalten nach vorherrschender Meinung sein sollte. Die letzte Quelle der Rechtsnorm ist die öffentliche Meinung in einer Gesellschaft, die sich um Werte bemüht, aber man darf nicht annehmen, daß alle Werte, welche die öffentliche Meinung billigt, Rechtsnormen sind. Das Recht umschließt nur jene Werte, die in anerkannten rechtmäßigen Quellen entdeckt werden und die durch anerkannte rechtmäßige Sanktionen durchgesetzt werden können.

Der Rechtsgrundsatz unterscheidet sich vom moralischen Gesetz durch die Bestimmbarkeit seiner Herkunft und die Objektivität seiner Sanktionen. Er unterscheidet sich auch vom praktischen Recht, das die Methoden umschreibt, die den Enderfolg sicherstellen. Solches Recht hat seinen Ursprung in wissenschaftlichen Grundsätzen und seine Rechtfertigung (*sanction*) in dem Wert des Gegenstandes. Rechtsgrundsätze sind hingegen oft als eine Darstellung der Möglichkeiten zur Erreichung höherer sozialer Werte verstanden worden, wie Frieden, Ordnung, Wohlstand, Demokratie, Erhöhung der Freiheit des Einzelnen oder noch allgemeiner «der guten Gesellschaft» oder »des guten Menschen«. Obgleich eine solche Beschreibung gewisse Rechtsnormen, besonders neue Gesetze, rechtfertigt, so zeigt sie doch nicht den Charakter des Systems der Rechtsgrundsätze als Ganzes. Solch ein System dient vielen

oft widersprechenden Zielen, sowohl den gesellschaftlichen als denen des Einzelnen. Als Ganzes sucht die rechtliche Maxime für die Gesellschaft das zu tun, was das wissenschaftliche Gesetz für die Natur tut. Es sucht verhältnismäßig dauerhafte Beziehungen herzustellen, die, insoweit sie verlässlich sind, eine Voraussage im begrenzten Rahmen der Wahrscheinlichkeit erlauben und somit eine vernünftige Planung durch Einzelpersonen und Gruppen ermöglichen.

Das juristische Gesetz schließt daher vier Elemente ein: öffentliche Meinung, juristische Quellen, juristische Sanktionen und tatsächliche Durchsetzung. Um Gesetz zu sein, sollte eine Regel annehmbar, gerecht, gültig und wirksam sein. Ersteres und letzteres stehen in gewissem Sinne außerhalb des juristischen Systems, aber sie schaffen Bedingungen, unter denen ein solches System funktionieren kann. Die öffentliche Meinung, die gewissen Interessen des Einzelnen und der Gesellschaft einen Wert zubilligt, ist die eigentliche Quelle des Rechts in jeder Gemeinschaft. Wenn keine verhältnismäßig übereinstimmende Meinung über gewisse Werte, Grundsätze oder Zielsetzungen vorhanden ist, kann weder eine Gesellschaft noch ein Rechtssystem bestehen. Aber bevor nicht die öffentliche Meinung über Methoden und Materialien (juristische Quellen) einig ist, um verhältnismäßig dauerhafte Grundsätze der Gerechtigkeit von den wechselnden Meinungsäußerungen zu unterscheiden, kann kein Recht bestehen. Die Meinung muß geordnet und überprüft werden durch juristische Methoden und Fachleute bei seiner Verwertung für allgemeine Grundsätze, die von der Gemeinschaft als gerecht angesehen werden sollen. Aber selbst wenn anerkannte Rechtsquellen Rechtsätze hervorbringen, so besteht noch kein Recht, wenn die Quellen als Ausdruck der öffentlichen Meinung nicht andeuten, daß gerechte Norm, Prinzip oder Grundsatz von der Gemeinschaft durchgesetzt werden sollten. Wenn jedoch trotz solcher Anerkennung die Gewalt nicht ausreicht oder nicht genügend organisiert ist oder nicht in ausreichendem Maße angewandt wird, um die Strafdrohung allgemein wirksam zu machen, so hört der allgemeine Grundsatz auf, Recht zu sein – das Recht kommt außer Anwendung.

Das eben Gesagte stellt die demokratische oder idealistische Auffassung vom Recht dar. Die Meinung schafft Gerechtigkeit, die Gerechtigkeit schafft Recht, das Recht entwickelt Macht zu seiner wirksamen Aufrechterhaltung. Es gibt jedoch eine autokratische oder realistische Auffassung vom Recht, die am anderen Ende anfängt. Eine Autorität etabliert sich selbst durch wirksame Macht in einer Gemeinschaft und, nachdem das geschehen ist, findet sie es zweckmäßiger, mit Regeln allgemeiner Natur zu regieren als mit einzelnen Anordnungen oder Befehlen. So wird das Recht als der verhältnismäßig dauerhafte und allgemeine Befehl des Herrschers geboren. Das Recht

dieser Art ist jedoch einfacher durchzusetzen, wenn es mit dem Sinn der Gemeinschaft für das Gerechte übereinstimmt, und das Gerechte wird durch Institutionen und Methoden herausgefunden, welche die freie Meinungsäußerung und die Bildung einer öffentlichen Meinung ermöglichen.

In wirklichen Gemeinschaften spielen beide Auffassungen des Rechts eine Rolle. Ihr Verhältnis zueinander hängt davon ab, bis zu welchem Grad das freie Einzelwesen oder gesellschaftliche Einrichtungen es zulassen oder unterstützen, daß sich eine öffentliche Meinung außerhalb der staatlichen Einrichtung bildet. Wo die Regierung im Besitz der beherrschenden Macht auch die Mittel des Meinungs austausches kontrolliert und freie Diskussion verhindert, ist das Recht weitestgehend gleich dem Befehl der Regierung. Die Souveränität liegt beim Herrscher, nicht beim Volke. Die meisten modernen Rechtssysteme sind in der Tat zunächst durch autokratische Methoden entwickelt worden, jedoch wird in einem gewissen Stadium Ordnung zur Gewohnheit, die Rechtsausübung liegt in den Händen der Gerichte, die Freiheit des Einzelnen nimmt zu, die öffentliche Meinung bildet sich aus inoffiziellen Quellen, und Einrichtungen werden geschaffen, um das Recht zu bestimmen (*formulate*). Das demokratische Verfahren dringt dann stärker durch. Diese zwei Prozesse sind in der britischen Verfassung sehr gut verdeutlicht. Formell kommt alles Recht vom König, der theoretisch die Armee und die Behörden kontrolliert und vom Parlament und dem Kronrat nur beraten wird. In Wirklichkeit geht das Recht jedoch vom Volke aus, das ein Parlament wählt, dessen Wille vom König sanktioniert werden muß. Die normale Reihenfolge der Gesichtspunkte, aus denen sich ein rechtlicher Befehl herleitet, zunächst zur Schaffung der ausführenden Gewalt zwecks Aufrechterhaltung des Friedens, dann der rechtsprechenden Gewalt zur Beilegung von Streitigkeiten und letztlich der gesetzgebenden und verwaltenden Autorität, illustriert diesen Vorgang. Die öffentliche Meinung kann in einer in Bewegung befindlichen Gemeinschaft nicht dem Recht eng verbunden sein, bevor nicht »demokratische« Verfahren der Gesetzgebung und Verwaltung eingerichtet sind.

Das Völkerrecht, das sich von den meisten staatlichen Rechtssystemen unterscheidet, entwickelte sich in seinem Anfangsstadium im demokratischen Verfahren, aber mehr unter autokratischen Regierungen als unter den Völkern selbst. Es beruht in erster Linie auf der Zustimmung der Regierungen und hat sich ausdrücklich in Verträgen oder stillschweigend im Gewohnheitsrecht manifestiert. Die Meinung der Völker hat allerdings einigen Einfluß ausgeübt durch die naturrechtliche Auffassung und die Forderungen allgemeiner Gerechtigkeit, in denen Regeln, Grundsätze und Maßstäbe enthalten sind, die die allgemeine Meinung widerspiegeln, wie sie durch die herrschen-

den religiösen, ethischen und philosophischen Gedanken geformt wurden. In der Frühzeit des Völkerrechts, als es nur für die Gemeinschaft der christlichen Staaten Europas Gültigkeit hatte, war das Naturrecht von großem Einfluß auf seine Entwicklung.

Die Sanktionen des Völkerrechts waren jedoch unzulänglich. Sowohl in der Meinung der Öffentlichkeit als auch der Regierungen unterschied sich das Völkerrecht von der internationalen Moral dadurch, daß es annahm, daß Staaten grundsätzlich zu Vergeltungsmaßnahmen greifen konnten, um ihre Rechte durchzusetzen, und daß kollektive Maßnahmen zur Verhütung grober Verletzungen des Völkerrechts erlaubt und erwünscht waren. Doch waren positive Vorkehrungen zur Durchsetzung weder durch das allgemeine noch durch das gewohnheitsmäßige Völkerrecht vorgesehen, und nur wenige solcher Abmachungen waren in besonderen Verträgen getroffen. Die Völkergemeinschaft als Ganzes hatte keine Macht, um mit widerspenstigen Staaten fertig zu werden, und das Völkerrecht überließ es den Staaten, sich mit widerspenstigen Einzelpersonen auseinanderzusetzen. Es war das Ziel des Völkerbundes und der Vereinten Nationen, wirkungsvollere Sanktionen zur Verfügung zu stellen, indem Kräfte organisiert wurden, die denen eines jeden Staates überlegen waren.

Es war jedoch schon immer klar, daß die Anwendung von Gewalt gegen sehr mächtige Organisationen, gleichgültig auf Grund welcher Auffassung, wahrscheinlich mehr dem Krieg als einer Polizeiaktion ähnlich sieht. Die Wirksamkeit der Durchsetzung des Rechts hängt von der Ungleichheit ab, die zwischen einer der Rechtsordnung zur Verfügung stehenden Macht und der Macht des Rechtsbrechers besteht. Wenn diese Ungleichheit im Verhältnis von einer Million zu Eins besteht, wie wenn moderne Staaten mit dem Einzelnen innerhalb ihrer Gerichtsbarkeit zu tun haben, so ist die Durchsetzung des Rechts nicht schwierig. Wenn jedoch das Verhältnis in der Größe von nur Drei oder Vier zu Eins besteht, ist die Lage ganz anders. Der Sieg der Rechtsordnung über den Rechtsbrecher ist keineswegs sicher, und sein Widerstand mag die Rechtsordnung dazu zwingen, zu Feindseligkeiten zu schreiten, die alle Kennzeichen eines Krieges an sich haben. Wenn die Teilnehmer, bezüglich der wirklichen Macht, Gleichheit anstreben, so entsteht daraus ein Krieg, obwohl ihre rechtliche Stellung verschieden ist.

Diese Situation ergibt sich sowohl innerhalb von Staaten als auch innerhalb der Staatengemeinschaft. Ein Staat, der sich einer Rechtsverletzung durch eine gewaltige Körperschaft oder eine große Gewerkschaft gegenüber sieht, hat große Schwierigkeiten, das Recht durchzusetzen, und wenn er großen Gruppen bewaffneter Rebellen oder Aufführern gegenübersteht, so kann es zu einem Bürgerkrieg kommen. Es ist folglich klar, daß, wenn wirkungs-

volle Sanktionen zur Aufrechterhaltung des Rechts ergriffen werden sollen, nicht nur eine Organisation der gesamten Völkergemeinschaft vorhanden sein muß, der beachtliche Kräfte zur Verfügung gestellt werden, sondern auch, daß die Durchsetzung sich eher gegen die Einzelnen als gegen die Staaten richten sollte. Sicherlich kann das schuldige Individuum als Mitglied einer Regierung oder als Staatshaupt in der Lage sein, die Streitkräfte des Staates zu seinem eigenen Schutz vor Ergreifung zu verwenden. Dabei besteht jedoch die Möglichkeit, die Masse der Bevölkerung davon zu überzeugen, daß diese Einzelperson durch ihre Verletzung des Völkerrechts auch die Staatsverfassung verletzt hat und keinen Schutz mehr verdient.

Die Inangsetzung von Sanktionen gegen die Einzelperson bietet daher größere Möglichkeiten, sie der Hilfe der staatlichen Streitkräfte zu berauben, als wenn die Sanktionen gegen den Staat selbst gerichtet werden. Diese Entwicklung ist grundsätzlich in den Nürnberger Prozessen und der Konvention über den Völkermord anerkannt worden; aber die nationalen politischen Kräfte, die bestrebt sind, die Solidarität des nationalen Staates zu bewahren, widersetzen sich der Verwirklichung einer solchen Entwicklung. Man sagt, der Staat müßte um jeden Preis einmütig sein, um die innere Ordnung aufrecht zu erhalten und Überfälle von außen zu verhindern. Daher kann die nationale Rechtsordnung zur völkerrechtlichen Ordnung in Widerspruch treten, und da die nationalen Rechtsordnungen in den meisten Staaten durch starkes Nationalgefühl getragen werden, ist die internationale Rechtsordnung immer schwach gewesen. Bieten die Verhältnisse der internationalen Politik Gelegenheiten zu einer Wandlung dieser Situation?

Das Problem der internationalen Politik

Politik ist die Kunst der Schaffung und Erhaltung von Gruppen und der Verwirklichung ihrer Absichten gegen den Widerstand anderer Gruppen. Politiker, die einen neuen Nationalstaat oder einen Weltstaat schaffen möchten, sehen sich dem Widerstand anderer Politiker gegenüber, die ihre eigenen Staaten erhalten möchten, deren Bestand durch solche Bewegungen bedroht wird. Politiker, die die Ziele ihrer eigenen Staaten hinsichtlich innerer Entwicklung oder äußerer Expansion verfolgen, finden sich den Politikern anderer Staaten gegenübergestellt, die entgegengesetzte Politik machen. Dieser Widerstand wird besonders unduldsam, wenn gewisse nationale Politiker denken, daß der Erfolg der Politik der anderen das Mächteverhältnis der Staaten zu ihrem eigenen Nachteil verändert und somit letzten Endes den Bestand ihrer Staaten bedroht.

Das endlose politische Spiel in der modernen Welt bewegt sich auf dem Grundgerüst von einigen siebzig nationalen Territorialstaaten, die sich in dem Sinne für unabhängig halten, als ihre Freiheit nur durch das Völkerrecht beschränkt ist. Es richtet sich auf die Schaffung neuer Staaten, die Erhaltung von alten Staaten und die Erreichung staatlicher Ziele. Das Staatensystem, das in Europa mit der Beseitigung der theoretisch höchsten Macht von Papst und Kaiser im 15. und 16. Jahrhundert begann, besteht weiter fort, nachdem die Beseitigung vieler kleiner Staaten, die Ausdehnung des Systems auf die ganze Welt, die zunehmende Ungleichheit an Macht zwischen kleinen und großen Staaten und eine Abnahme der Zahl der großen Staaten erfolgte. Zu Beginn dieser Entwicklung bestanden angeblich dreitausend europäische Staaten und es gab sicher eine große Zahl von außer-europäischen Häuptlingen, Stämmen, Königreichen und Kaiserreichen, die alle gelegentlich kämpften, wenn auch gewöhnlich auf begrenztem Raum. Jetzt gibt es zwei große Machtzentren, und die übrigbleibenden rund siebzig Staaten mit Ausnahme einiger neutralisierter Pufferstaaten sammeln sich um sie als Satelliten, Alliierte und Freunde. Mit zunehmender Spannung zwischen den beiden Polen muß mit der Möglichkeit eines Krieges gerechnet werden, der, wenn er ausbrechen sollte, weltweit und katastrophal sein würde.

Während dieser Entwicklung gab es zeitweilig Perioden verhältnismäßigen Friedens und verhältnismäßiger Stabilität, die durch Zeiträume fortgesetzten Krieges und teilweiser Anarchie unterbrochen wurden. Soweit Stabilität vorhanden war, lag das daran, daß die Macht und die Bündnisse der Staaten in einem solchen Verhältnis zu einander standen, daß kein Staat sich ausdehnen konnte, ohne sich so vielen anderen gegenüber zu sehen, die ihn sicherlich zum Scheitern gebracht hätten. Dieser Zustand würde offensichtlich gefördert werden, wenn jeder Staat die Politik des "*balance of power*" verfolgen würde, d. h., daß er sich mit anderen zusammenschließen würde, um jedes Mitglied der Völkergemeinschaft zu schwächen, das so mächtig würde, daß es das Gleichgewicht bedrohte. Die Stabilität unter diesem System beruhte auf der geschickten Verfolgung einer solchen Politik, aber es war immer klar, daß eine solche Aktion für manches Land eine Verletzung internationalen Rechts erforderlich machen würde. Die Staatsmänner sahen sich oft dem moralischen Dilemma gegenübergestellt, daß, wenn sie das Recht achteten, das Gleichgewicht so gestört werden könnte, daß das System, auf dem das Recht ruhte, zusammenbrechen würde. Wenn sie andererseits die Politik verfolgten, Störungen des Gleichgewichts zu verhindern, würden sie oft in einer Art intervenieren müssen, die dem Völkerrecht widerspricht, und so zur Schwächung und vielleicht zur Zerstörung dieses Rechts beitragen.

Eine Betrachtung dieses Zwiespalts verdeutlicht die Schwierigkeit, aus einem Staatensystem, das nach dem Gleichgewicht der Mächte organisiert ist, in ein Staatensystem, das auf wirksames Recht gebaut ist, überzuleiten. Die Versuche, einen solchen Wechsel allmählich herbeizuführen, machen es notwendig, daß die Staaten einen Zustand erreichen, in dem sie sich auf eine internationale Organisation zur Durchsetzung des Rechts verlassen, bevor sie die Sicherheit haben, daß jene Organisation stark genug oder arbeitsfähig ist, um wirklich ihre Rechte zu schützen. Solch ein Glaube kann zu ihrem Untergang führen, wie es China 1931, Äthiopien 1935 und der Tschechoslowakei 1938 fast erging. Das Vertrauen dieser Staaten auf das Völkerrecht und den Völkerbund erwies sich als gewagter, als es die Verfolgung eines Systems der Machtpolitik und entsprechender Aktionen zur Stärkung ihrer Kraft, zur Verbindung mit Alliierten und zur Selbstverteidigung gewesen wäre.

Aber auf der anderen Seite erscheinen die Bemühungen zur plötzlichen Herbeiführung eines solchen Wechsels durch Errichtung einer Weltregierung mit angemessener, gesetzlicher und tatsächlicher Macht, die das Recht überall in der Welt durchsetzen kann – etwa ähnlich wie die Vereinigten Staaten ihre Verfassung 1787 errichteten – in gleicher Weise undurchführbar. Durch die Annahme einer solchen wirksamen Verfassung würden die Staaten gerade die Souveränität aufgeben müssen, die ihre Regierungen vor allem aufrecht erhalten möchten. Um nicht durch eine Zerstörung des Gleichgewichts der Mächte, infolge vorzeitigen Vertrauens auf nicht durchsetzbares Recht, getötet zu werden, würden sie Selbstmord begehen, indem sie selbst in einem Weltstaat aufgehen würden, über den sie nur in einem geringen Grade Kontrolle ausüben könnten. Die plötzliche Errichtung einer Weltautorität, die in der Lage ist, das Recht zu schützen, kann allerdings statt aus Freiwilligkeit auch aus Zwang erfolgen, und das würde wahrscheinlich den Staaten weniger Unabhängigkeit belassen, als eine Föderation, der sie selbst zustimmten.

Die Staaten müssen daher folgende Möglichkeiten in Betracht ziehen: 1. Ein unsicheres, wahrscheinlich immer unsicherer werdendes Gleichgewicht der Mächte, das durch einen kalten Krieg in einer bipolaren Welt aufrecht erhalten wird; 2. eine Weltföderation, die Einzelnen gegenüber das Recht in Weltangelegenheiten durchsetzt und dadurch die nationale Souveränität aller beschränkt; oder 3. ein Weltreich, das durch Eroberung von dem Staat errichtet wird, der aus einer vom Atomkrieg betroffenen Welt übrig bleibt.

Traditionsgebundene Regierungen neigen dazu, der ersten Alternative zu folgen. Die letztere wird wahrscheinlich als die schlimmste aller Möglichkeiten angesehen werden. Viele werden sagen, die zweite ist die beste, aber

weder sogleich noch allmählich erreichbar. Falls es einen Ausweg aus diesem Dilemma gibt, so kann er sich nicht durch Logik, sondern nur durch die geschichtliche Entwicklung erweisen. Schritte in der richtigen Richtung können weitere Schritte möglich machen, bis zu einer Zeit, wo die Ziele, die unerreicherbar schienen, verwirklicht sein werden. »Fuß um Fuß kam der Hund nach Dover«, wie das Sprichwort sagt.

Gleichgewicht von Recht und Politik

Der Unterschied zwischen einer Weltherrschaft des Rechts und einer Weltherrschaft der Machtpolitik ist nicht der, daß letztere auf dem Gleichgewicht der Mächte beruht und erstere auf einer Vereinigung der Macht, sondern vielmehr, daß letztere auf einem einfachen Gleichgewicht beruht und erstere auf einem umfassenden Gleichgewicht. Nationalstaaten ruhen auf vielfachen ausgleichenden Kräften der Macht. Es gibt ein Gleichgewicht zwischen den Parteien, zwischen örtlichen und staatlichen Behörden, zwischen den Abteilungen der Regierung, zwischen regionalen und funktionellen Gruppen, zwischen Wirtschaftsgruppen, Kirchen, Universitäten, Gesellschaften, staatlichen Einrichtungen und anderen Organisationen. Sogar in den höchstzentralisierten Despotien kann man Gleichgewichtszustände innerhalb der Cliquen an der Spitze und innerhalb der unteren Klassen entdecken, und es gibt immer wieder sich entfachende örtliche Aufruhrbewegungen, die dem Despotismus in der Mitte entgegenwirken und ihn bedrohen. Je konstitutioneller der Staat ist, umso vielseitiger sind die Gleichgewichtszustände. Die Vereinfachung, die den Massen so sehr am Herzen liegt, und den Propagandisten so sehr zustatten kommt, ist der Weg entweder zum Despotismus oder gesellschaftlichen Verfall, zur Gewalt und Anarchie.

Das Gleichgewicht der Mächte in der Weltpolitik war durch seine Einfachheit gekennzeichnet, und, da die Zahl der daran beteiligten Staaten verringert worden ist, und die großen Staaten den kleinen bedeutend überlegen sind, ist das System einfacher und folglich weniger haltbar geworden.

Wenn sich aus der augenblicklichen Organisation eine vom Recht regierte Welt friedlich entwickeln soll, müssen die Staatsmänner versuchen, ein umfassenderes (komplizierteres) Gleichgewicht zu schaffen. Ein Aufbau der Macht Westeuropas, des britischen Commonwealth, des mittleren Ostens, des fernen Ostens, Latein-Amerikas und gegebenenfalls Zentraleuropas als Gegengewichte gegen die Macht der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, wäre eine Hilfe. Noch besser wäre die Entwicklung der Macht der Vereinten Nationen zu einem Element der Machtpolitik. Gewohnheiten,

Auslegungen und ergänzende Übereinkommen können viel dazu beitragen, den lähmenden Einfluß des Vetos einzuschränken und die Fähigkeit der Vereinten Nationen zu steigern, rasch und mit materieller Macht zu handeln. Wenn auch eine Ergänzung der Charta wegen des Vetos für lange Zeit ausgeschlossen ist, wenn die UN auch für lange oder unbestimmte Zeit ohne die Macht sein werden, die mächtigeren Staaten aus eigener Kraft unter Druck zu setzen, so können sie doch durch Einsatz des Einflusses, der immer auf Seiten des Rechts ist, dem Recht ein gewisses Übergewicht sichern. Man darf immer erwarten, daß in jedem dringenden Fall einige der wichtigen Staaten das Recht verteidigen werden. Wenn die Vereinten Nationen selbst in der Lage wären, eine mächtige Rolle in der Welt zu spielen, könnte das Dilemma, dem die nationalen Staatsmänner bei der Unterstützung des Völkerrechts und der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts gegenüberstanden, gelöst werden. Indem sie die Vereinten Nationen unterstützen, werden sie sowohl das Recht als auch das politische Gleichgewicht bewahren.

Aber das Gleichgewicht darf in einer festgefügt Welt nicht nur ein Gleichgewicht militärischer Macht sein. Die Entwicklung fachlicher Organisationen, die den Völkern dienen, und die Entwicklung einer öffentlichen Weltmeinung, die auf der Erreichung gewisser Maßstäbe und auf dem Fortschritt in Richtung gewisser Ziele besteht, kann das Gleichgewicht sogar noch vielseitiger machen. Politische Weltparteien können sich auch als komplizierende Faktoren erweisen. Rivalitäten zwischen großen religiösen Gruppen und unter weltweiten Wirtschaftskorporationen würden ebenfalls die relative Bedeutung der Rivalitäten zwischen Staaten herabmindern. Mit der Entwicklung der Vielseitigkeit kann ein Grad von Stabilität entstehen, in dem das Recht und seine Einrichtungen mit größerer Sicherheit funktionieren können.

Wenn die weltbewußten Staatsmänner sich ebenso geschickt beim Bau der Vereinten Nationen erweisen, wie die national gesinnten Staatsmänner es beim Bau der Nationalstaaten waren, mag vieles möglich werden. Aber ihre Taten werden politisch sein. Recht und Politik stehen sich nicht gegenüber, sondern arbeiten miteinander als stabilisierende und dynamische Elemente in einer fortschrittlichen Gesellschaft. Wenn die Politik kompliziert ist, kann das Recht so lange die Vorherrschaft haben, als es nicht so umfassend, so unbiegsam oder so wenig der Lage angepaßt ist, daß es keinen Raum für die fortschrittlichen Einflüsse der Politik übrig läßt. In einer festgefügt Gesellschaft muß die Politik als dem Recht unterworfen wirken, aber sie muß auch beständig das Recht wandeln. Zu diesem Zweck ist ein empfindliches Gleichgewicht zwischen den politischen und juristischen Organen der Gesellschaft notwendig.

Die Lage des Völkerrechts ist nicht hoffnungslos. Die Atombombe hat den Menschen überall die Notwendigkeit für eine zusammenhängendere Völkergemeinschaft klar gemacht. Das Völkerrecht hat diese Forderungen in neuen Regeln und Maßstäben der Gerechtigkeit formuliert. Die Vereinten Nationen und ihre spezialisierten Organe bestehen als sichtbarer Ausdruck der Weltgemeinschaft und als Mechanismus für friedliche politische Tätigkeit. Wenn die Staatsmänner der Vereinten Nationen, regionale Staatsmänner, Staatsmänner der größeren und kleineren Völker, Staatsmänner aller Interessenorganisationen, Staatsmänner der Kirchen, der Wirtschaftsverbände, der Universitäten, sowie alle Arten von Organisationen und Gesellschaften ihre Gruppen dazu entwickeln, daß eine Vielfalt von Initiativen in der Welt erhalten bleibt, die zum Teil mitarbeiten, zum Teil Widerstand leisten, aber alle in ihrer Tätigkeit durch andere begrenzt werden, kann das neue Völkerrecht als Tat und als Bestrebung verwirklicht werden.