

Schriften der Deutschen Hochschule für Politik

Herausgegeben von Paul Meier-Benneckenstein

I. Idee und Gestalt des Nationalsozialismus

Heft 10

Victor Bruns
Völkerrecht und Politik

Völkerrecht und Politik

Von

Dr. Victor Bruns
o. ö. Prof. an der Universität Berlin

1934
Junker und Dünnhaupt Verlag / Berlin

Alle Rechte vorbehalten
insbesondere das der Übersetzung
in fremde Sprachen

Copyright 1934 by Junker und Dünnhaupt Verlag, Berlin

Printed in Germany

Großdruckerei Paul Dünnhaupt, Köthen (Anh.).

Vortrag gehalten am 4. Juli 1934 auf dem Lehrstuhl der Akademie für Deutsches Recht an
der Deutschen Hochschule für Politik

„Nach dem feststehenden Gefühl des Kaisers gibt es nur zwei denkbare Lagen, in denen sich ein Regent im eigenen Lande und ebenso ein Fürst im politischen Verbande zu finden vermag: entweder hat er nach *bestehenden* Gesetzen zu handeln, oder es müssen Gesetze, um Handlungen zur Grundlage zu dienen, *geschaffen* werden, denn ohne Gesetze kann die menschliche Gesellschaft nicht bestehen...“¹

Mit diesen Worten hat der österreichische Staatskanzler *Metternich* in seinem Schreiben vom 30. November 1831 an den Fürsten *Wrede* die Lage des Politikers gekennzeichnet. Alles politische Handeln ist soziales Gestalten innerhalb einer Gemeinschaft, Außenpolitik daher die Gestaltung der Lage des eigenen Staates in der Gesellschaft der Staaten. Der Politiker hat in dem niemals ruhenden Wettbewerb und Kampf der Nationen seinem Volk den ihm zukommenden Lebensraum zu erwerben und zu erhalten.

Die Beziehungen eines Staates zu den anderen Staaten sind durch das Recht und die Verträge bestimmt. Recht und Verträge bilden in der Rechnung, die der Staatsmann

¹ *Bibl*, Metternich in neuer Beleuchtung, 1928, S. 279. Vgl. zum Folgenden *Triegel*, Staatsrecht und Politik, S. 11, 19.

aufzustellen hat, die Grundposten; sie sind die Grundlage der Macht und des Einflusses seines Staates, gleichzeitig aber auch Schranke und Bindung. Darum ist die Rechtslage der Ausgangspunkt jeder politischen Überlegung und Entscheidung. Das Recht ist aber auch das Ziel aller Politik, denn der Politiker kann sich nicht damit begnügen, nur einen tatsächlichen Zustand zu schaffen, sondern er muß bestrebt sein, das Erreichte im Vertrage vom Partner anerkennen zu lassen, um es zu sichern.

So ist Politik die Gestaltung des Rechts, und so bilden die Verträge die Marksteine politischen Geschehens, der Geschichte.

Zu keiner Zeit war die Aufgabe des Politikers, seinem Staat die ihm zukommende Stellung zu verschaffen, schwieriger als heute. Denn zu keiner Zeit war das Netz der Abmachungen und Vereinbarungen dichter gesponnen, nie die Freiheit des Handelns, und gerade für den deutschen Staatsmann, beengter, nie die Vielgestaltigkeit internationaler Beziehungen unübersichtlicher, nie waren die politischen Gruppierungen in Form von Bündnissen, Nichtangriffspakten und Verträgen aller Art zahlreicher und rascherem Wechsel unterworfen; nie war es darum schwieriger, Auswirkungen und Rückwirkungen politischen Handelns zu beurteilen.

Der Wandel der Zeiten hat aber auch die Art der Erledigung von Staatsgeschäften verändert und damit dem politischen Handeln neue Erschwerungen gebracht. Die Staatsgeschäfte werden nicht mehr in der Stille der Kabinette, durch geheimen Notenaustausch erledigt, sondern auf ständigen, allgemeinen Konferenzen unter Zuziehung, unter dem Druck und Einfluß nicht unmittelbar Beteiligter, und damit auch stets im Licht der Öffentlichkeit behandelt.

Nach dem Völkerbundsstatut kann jeder Streit, und zwar nicht bloß der zwischen den Mitgliedern des Bundes, von jedem Mitgliedstaat, auch wenn er selbst nicht beteiligt ist, beim Rate anhängig gemacht und damit zu öffentlicher Behandlung gebracht werden. So besteht nach dem Völkerbundsstatut auch heute noch die Möglichkeit, daß ein Streitfall, an dem die deutsche Regierung beteiligt ist, vom Völkerbund in den Formen seines politischen Verfahrens verhandelt wird.

Außer dem Völkerbund können andere internationale Instanzen, Vergleichskommissionen oder Gerichte, mit dem Streit befaßt werden; denn in zahlreichen Schiedsgerichts- und Vergleichsverträgen, in den Locarno-Verträgen, durch die Unterzeichnung der Fakultativklausel des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs hat sich das Deutsche Reich der Behandlung seiner politischen und Rechtsstreitigkeiten durch internationale Instanzen unterworfen. Es besteht daher für die Mehrzahl seiner politischen Streitfälle die Möglichkeit, daß sie in irgendeiner Lage der diplomatischen Verhandlungen aus dem Verhandlungsweg in das Streitverfahren vor eine internationale Kommission oder ein internationales Gericht überführt werden.

Das bedeutet für den politischen Unterhändler neue Erschwerung und Gefahr. Denn wird der Streitfall etwa vor einem internationalen Gericht, einer Vergleichskommission oder dem Völkerbundsrat anhängig gemacht, so prüfen und wägen diese Instanzen jedes Wort der verantwortlichen Vertreter der Staaten. Wer an einer internationalen Gerichtsverhandlung teilgenommen hat, weiß, wie schwer dort der Nachweis ist, daß in dieser Stellungnahme oder jener Erklärung während der diplomatischen Verhandlungen kein Präjudiz erblickt werden könne, daß vor allem in solchen Äußerungen keine ungünstige Auffassung des eigenen Rechtsstandpunktes zu erblicken sei, oder diese gar als Verzicht und Preisgabe von Rechten gewertet werden müssen.

Welch' schwere Verantwortung den politischen Unterhändler trifft, das hat vor kurzem eine Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Haag gelehrt. Dieses Gericht hatte den Streit zwischen Dänemark und Norwegen um die Souveränität über Grönland zu entscheiden, einen Streit, der in beiden Ländern aufs tiefste die politische Leidenschaft erregte. Der Gerichtshof sprach Dänemark die Souveränität über Grönland zu

und stützte seine Entscheidung zu nicht unwesentlichem Teil auf eine unvorsichtige Äußerung des norwegischen Außenministers.² Dieser hatte in einer mündlichen Unterhaltung mit dem dänischen Gesandten über die Frage der Anerkennung der norwegischen Souveränität über Spitzbergen verhandelt und dabei auf eine Frage des dänischen Gesandten die ganz allgemein gehaltene Erklärung abgegeben, die norwegische Regierung werde bei der Regelung der Grönlandfrage keine Schwierigkeiten machen. Der Ständige Internationale Gerichtshof erblickte in dieser Erklärung eine den norwegischen Staat bindende Zustimmung zum Erwerb der Souveränität über Grönland durch Dänemark und weiter einen Verzicht auf jeden Schutz der Interessen norwegischer Fischer in Grönland.

Die Zahl der Streitfälle, die durch eine unbesonnene Stellungnahme im diplomatischen Vorverfahren einen ungünstigen Ausgang gefunden haben, ist größer als gemeinhin bekannt. Schon die Art und Weise, wie die Streitfrage als solche bei den politischen Verhandlungen formuliert wurde, ist häufig für den Ausgang der Verhandlungen oder die Entscheidung des Streits durch eine internationale Instanz von ausschlaggebender Bedeutung. Vor solchen Verfahren schützt nur eine genaue Kenntnis des Rechts und der Verträge. So ist es kein Wunder, daß in der Nachkriegszeit die Rechtsabteilungen der Außenämter überall an Bedeutung und Einfluß gewonnen haben.

Sie tragen die Verantwortung dafür, daß die politische Vertretung der Interessen in die richtige Form gekleidet und auf die tragenden Gründe gestützt wird. Sie haben für den Unterhändler die klare Linie zu ziehen zwischen dem, was er zu fordern im Recht ist, und dem, was er durch die Kunst geschickten Handelns erwerben muß.

Der englische Premierminister *MacDonald* hat vor einiger Zeit im Unterhaus im Hinblick auf die Abrüstungskonferenz den heutigen Geist des politischen Handelns mit folgenden Worten gekennzeichnet:

„Wenn eine Konferenz sich, solange sie tagt, von Einzelheiten absorbieren läßt, dann sagen die verschiedenen Nationen, von denen verlangt wird, hier etwas aufzugeben und dort einer Sache zuzustimmen: Auf welcher Grundlage arbeite ich? Ich kann mich nicht damit einverstanden erklären, dies aufzugeben, solange ich nicht das vollständige System kenne, dem mein Opfer, so wie ich es mir vorstelle, eingepaßt werden soll. Soll es wirklich nichts als ein Opfer sein, oder werde ich Kompensationen erhalten, die ich als ein gewisses Maß von Sicherheit zum Ausgleich für die von mir gebrachten Opfer ansehen kann.“³

Für die gemeine Meinung ist die Politik ein Tauschgeschäft, bei dem man nur dann etwas aufgibt, wenn man unmittelbar gleichwertigen Vorteil einhandelt. Aber selbst und gerade von diesem Standpunkt aus bedarf es doch dafür keines neuen Preises, was man ohnehin zu fordern im Rechte ist. Und bricht nicht *der* doppelt das Recht, der das Geschuldete nur zu leisten bereit ist, wenn er neuen Lohn, auf den er keinen Anspruch hat, für die Erbringung alter Schuld verlangt?

So handelt ein Staat wider das Recht, der nach dem klaren Wortlaut des Vorfriedensvertrags, des Versailler Vertrags und des Völkerbundsstatus zur Abrüstung verpflichtet ist, seine Verpflichtung zu erfüllen sich aber weigert, ehe ihm der Abgerüstete nicht Sicherheitsgarantien gegeben hat. Und kann sich wirklich der mit dem Ruhm eines Verzichtes, eines Opfers schmücken, der diesen Verzicht nur gegen einen Preis gewährt? War wirklich die Räumung des Rheinlandes ein Opfer, ein Verzicht, da doch eine klare Rechtspflicht zur Aufhebung der Besetzung bestand? Und ist sie nicht benutzt worden, ein neues Reparationsversprechen abzunötigen? Und war der Erlaß der Schlußzahlung der Reparationen wirklich ein Verzicht, nachdem die ganze Welt die Unmöglichkeit solcher Leistung eingesehen und in ihr einen Hauptgrund der allgemeinen Krise erkannt hatte?

² Urteil vom 5. April 1933, Serie A/B, Nr. 53, S. 69ff. der Veröffentlichungen des Gerichtshofs.

³ Parliamentary Debates, Bd. 276, S. 511f.

Für jede politische Überlegung, für alles politische Planen und Zielen ist erstes Erfordernis die Besinnung auf Vertrag und Recht. Gewähren die Verträge, wessen das eigene Volk bedarf, so wird die Politik auf ihre Erhaltung gerichtet sein. Gewähren die Verträge dem Volke aber nicht den Lebensraum und die Entwicklungsmöglichkeiten, deren es bedarf, so muß das Ziel der Politik Befreiung von solchen Fesseln, Neuordnung der Lebensbedingungen und damit der Abschluß neuer Verträge sein.

Seit es ein Völkerrecht gibt, sehen die Staaten im Vertragsschluß das Mittel zur Sicherung ihrer Politik, das Mittel, die einmal geschaffene Lage auszunutzen und das Erreichte durch die Sanktion des Rechtes für die Zukunft sicherzustellen. Jeder Vertrag ist Ausdruck des Kräfteverhältnisses der Partner und der allgemeinen politischen Lage, wie sie zur Zeit seines Abschlusses bestanden; jeder Vertrag ist festgehaltene Vergangenheit.

So ist also der Vertrag Mittel der Politik und Ausdruck der Macht. Ist nun aber wirklich die Macht das Gesetz der Völker und das Recht bloßes Mittel, bloße Funktion der Politik?

Die Politik gilt als die Kunst des Möglichen, das Interesse, der Nutzen des eigenen Staates als oberstes Gesetz, und darum – so sagt man – lautet der Wahlspruch des Politikers: du darfst, was du kannst.

Wer so denkt, geht von dem Grundsatz des Eigennutzes aus und kann darum in der Staatenwelt nur ein Nebeneinander und Gegeneinander, aber keine Gemeinschaft erblicken. Wenn im Kreise der Staaten wirklich jeder nur für sich steht und allein oder im Verein mit anderen alles darf, was er kann, so hebt im Grunde diese Möglichkeit aller zu allem alle Möglichkeiten des Einzelnen wieder auf.

Die Erfahrung lehrt, daß jeder Druck Gegendruck erzeugt und Macht sich gegen Macht gruppiert. Übermacht eines Staates gewährt Vorherrschaft und zwingt die anderen zur Einigung in der Abwehr, zwingt zu Bündnis und Rüstung. Aber kein Bündnis, keine Rüstung der Welt vermag Sicherheit zu gewähren; gerade der Staat, der das Gesetz der rücksichtslosen Macht und Vorherrschaft aufgestellt, der im wesentlichen das neue Statut Europas diktiert und sich mit einem noch nie gesehenen Waffengürtel gepanzert hat, gerade der Staat fühlt sich bedroht und hört nicht auf, nach neuer, weiterer Sicherheit jeder Art zu rufen.

„Die internationale Politik ist ein flüssiges Element, das unter Umständen zeitweilig fest wird, aber bei Veränderungen der Atmosphäre in seinen ursprünglichen Aggregatzustand zurückfällt.“⁴ Darum bedeutet das System der Bündnisse und Rüstungen nur einen unsicheren Waffenstillstand, aber keine Sicherheit.

Ungebundenheit ist nicht Freiheit noch Sicherheit; Ungebundenheit schafft gerade Unfreiheit und Unsicherheit. Freiheit und Sicherheit eines Volkes kann es nur geben in einer Gemeinschaft, in der die anderen zu seinen Gunsten gebunden sind. Sicherheit und Freiheit setzt Bindung, setzt Ordnung voraus; Sicherheit und Freiheit gibt es nur im Recht und durch das Recht.

Freilich, Gemeinschaft schließt Vorherrschaft aus und ist darum nur möglich im Ausgleich der Macht. „Kein Staat darf mächtig genug werden, um die Unabhängigkeit der anderen zu bedrohen.“ Mit diesen Worten hat der Völkerrechtstheoretiker des 18. Jahrhunderts *Vattel*, genau ebenso wie die Staatsmänner des 19. Jahrhunderts, wie etwa *Bismarck* oder *Talleyrand*, den politischen Grundsatz ausgesprochen, der die Vorbedingung enthält für die Verwirklichung einer Gemeinschaft der Staaten im Recht. Darum haben die Staatsmänner des 19. Jahrhunderts auf dem Wiener Kongreß mit bewußtem Willen den politischen Neubau Europas auf dem Grundsatz des Gleichgewichts als europäische Rechtsordnung errichtet. Den in Paris versammelten Staatsmännern ist es vorbehalten gewesen, das neue Europa ohne jede Rücksicht auf Gleichgewicht und auf

⁴ *Bismarck*, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2, 29. Kap., S. 258.

Gemeinschaftsordnung, ja überhaupt ohne Gedanken und System lediglich nach dem größtmöglichen Eigennutz aller Einzelnen zu gründen.

Und weiter: Gemeinschaft ist Teilung des Rechts, bedeutet Rücksicht auf den Genossen. Kann da wirklich rücksichtsloser Eigennutz das einzige Gesetz des Politikers sein? Soll er jede Lage, jede Chance, die die Gunst des Augenblickes bietet, festhalten und bis zum letzten ausnutzen? Hier scheidet sich der Staatsmann vom Politiker. Staatsmann ist nur der, der seine Entscheidungen nicht vom Erfolg des Augenblicks bestimmen läßt, sondern sein Handeln nach dem naturgesetzlichen Verlauf von Wirkung und Gegenwirkung richtet und in der Gegenwart die Zukunft baut. Ihm stellt sich nicht die Frage: was läßt der Augenblick erreichen, sondern: was wird eine ungewisse Zukunft festzuhalten erlauben.

Was uns noch heute mit Bewunderung an der Staatskunst eines *Talleyrand* erfüllt, ist seine aus der Gabe der Zukunftsschau gewonnene Geisteshaltung:

„Wir wissen nun, was hinter all den großen Worten wie Vorherrschaft und Übergewicht steckt. Wir wissen, was von diesem ganzen politischen Phrasengebäude zu halten ist. Endlich hat man begriffen, daß die wahre Überlegenheit, die einzig vernünftige und nützliche die ist, Herr im eigenen Hause zu sein und nie den lächerlichen Anspruch zu haben, es bei den anderen zu sein. Spät genug hat man erkannt, daß der wahre Reichtum für die Staaten nicht darin besteht, in den Bereich der anderen einzudringen und sie auszuplündern, sondern darin, die eigenen Werte zur Geltung zu bringen.“⁵

Diesen Grundsatz, den er 1792 verkündet, hat er auch als Minister Napoleons festgehalten. Er hat den Mut besessen, den im Siegeslauf dahinstürmenden Kaiser warnend an die Vergänglichkeit des Augenblicks zu erinnern. Im Oktober 1805 rät er ihm, Österreich nicht mehr zu demütigen, als es mit den Interessen *Europas* – nicht Frankreichs – vereinbar sei, und kurz darauf, bei dem Sieg von Austerlitz, wiederholt er seine Mahnung.⁶

Wenn wir das politische Genie *Bismarcks* bewundern, so ist es die Stunde von Nikolsburg, in der er sich bei den Friedensverhandlungen mit Österreich bemüht, jede kränkende Erinnerung nach Möglichkeit zu verhüten, keine unversöhnliche Stimmung bei dem Gegner von heute zu schaffen, dessen Selbstgefühl keine unheilbaren Wunden zu schlagen, nicht zu fragen, wieviel man dem Gegner abdrücken kann, und von den politischen Wünschen nur durchzusetzen, was in der Zukunft keiner besonderen Verteidigung bedarf.⁷

Die Staatskunst beruht im Grunde auf einer aus Erfahrung und Intuition gewonnenen Einschätzung der realen Gegebenheiten des internationalen Lebens und auf der Vorausberechnung notwendiger und möglicher Folgen eigenen Tuns. Haß und Leidenschaft sind schlechte Ratgeber des Politikers. Auf dem Gedanken der Rache, der Bestrafung und Vernichtung ließ sich nicht, wie das in Paris geschehen, ein neues Statut Europas errichten. Seine Verfertiger waren nicht von dem staatsmännischen Geiste *Bismarcks* erfüllt, der ausführte: „Einen Volksstamm für den Krieg, den seine Regierung führt, zu strafen, kann nicht unser Beruf sein, wir hatten nicht strafende Gerechtigkeit zu üben (1866), sondern wir wollten erreichen, was national richtig und nützlich schien.“⁸

Wahre Staatskunst lehrt, daß gerade das Interesse des eigenen Volkes nicht den „heiligen Egoismus“, sondern Rücksicht auf Lebensrecht und Lebenskraft der anderen Völker fordert.⁹ Darum lehrt wahre Staatskunst, was auch das Recht gebietet.

⁵ Vgl. *Paléologue*, Talleyrand, Metternich, Chateaubriand, S. 12.

⁶ *Paléologue*, a. a. O., S. 14; *Lacour-Gayet*, Talleyrand, Bd. 1, S. 170.

⁷ *Bismarck*, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2, 20. Kap., S. 37f.

⁸ Rede im Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 24. Februar 1870. Die politischen Reden des Fürsten Bismarck, Band 4, S. 316.

⁹ Dazu: Die Reden Hitlers für Gleichberechtigung und Frieden, S. 31; Die Reden Hitlers als Kanzler, 1934, S. 52.

Recht ist Gemeinschaft. Die Welt besteht nicht aus einer Vielheit einzelner Völker, aus einem bloßen Nebeneinander von Volk zu Volk. Die Gemeinsamkeit des Daseins ist naturgewollte Verbundenheit; diese zur Gemeinschaft zu gestalten, ist die sittliche Aufgabe aller. Und es ist nur Erfüllung solcher Pflicht, wenn die Völker sich als Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft fühlen. Die Bindung der Völker durch das Recht hat ihre Grundlage in der schicksalbestimmten Gemeinschaftlichkeit und Verbundenheit ihres Daseins.

Ein solches Gemeinschaftsrecht ist keine willkürliche Schöpfung, die heute gesetzt und morgen beseitigt werden kann. Es hat seine Wurzeln ins Gewissen, im Willen zur Gemeinschaftlichkeit der Pflicht.

Kein verantwortlicher Staatsmann des deutschen Reichs hat sich mit solchem Ernst und solcher Entschiedenheit zur Rechtsgemeinschaft der Völker bekannt wie *Adolf Hitler*. Immer wieder hat er sich in seinen Reden als Kanzler auf diese Gemeinschaft der Völker berufen, auf die gemeinsame Mission, die die Bewohner des kulturell bedeutungsvollsten Kontinents der ganzen Menschheit gegenüber zu erfüllen haben, hat Frieden und Gerechtigkeit, die es nur in einer Rechtsgemeinschaft geben kann, als einziges Ziel des deutschen Volkes gewiesen und von dem Neuaufbau einer besseren Gemeinschaft gesprochen, als deren Voraussetzung er die Erkenntnis einer höheren gemeinsamen Pflicht aus gemeinsamen gleichen Rechten bezeichnet.¹⁰

Gemeinschaft der Völker ist Anerkennung des gleichen Lebensrechtes, ist Verneinung jeder Vorherrschaft des einen über die anderen.

Vorherrschaft hebt das Gleichgewicht der Macht auf und gefährdet dadurch die Möglichkeit und Vorbedingung von Recht und Rechtsordnung unter den Staaten. Darum hat der in den Pariser Verträgen unternommene Versuch, unter Ausschaltung der europäischen Zentralmächte eine französische Diktatur zu errichten, das Gleichgewicht der Macht in Europa zerstört und damit die Grundlage des Rechtes erschüttert. Hier liegt der letzte Grund zu der Krise, die die ganze Welt ergriffen hat, eine Welt, die ohne Rechtsordnung nicht zu existieren vermag.

Wenn heute in weiten Kreisen auch bei unseren ehemaligen Gegnern die Überzeugung von der Notwendigkeit einer Revision der Pariser Verträge sich Bahn bricht, so ist das nichts anderes, als die wachsende Erkenntnis, daß die diktierte Gewaltordnung die Lebensgesetze der Völker verletzt, und daß diese Lebensgesetze die Wiederherstellung der Gemeinschaft unter den Staaten und ihrer Rechtsordnung fordern.

Was ist nun unter dieser Völkerrechtsgemeinschaft und Völkerrechtsordnung zu verstehen?¹¹ Die Staaten bilden um des Rechtes willen eine Gemeinschaft. Durch die Rechtsordnung wird die Vielheit zur Gemeinschaft und der einzelne Staat zur Mitgliedschaft in der Gemeinschaft berufen.

In dieser seiner Eigenschaft als Mitglied der Gemeinschaft, und *nur* in ihr, nimmt er an den Rechten und Pflichten der Gemeinschaftsordnung teil. Nach der gemeinschaftlichen Rechtsordnung hat jedes Volk die anderen und die anderen es als Genossen im Recht anzuerkennen, d. h. in seiner Existenz und Unabhängigkeit zu achten und den ihm zukommenden Lebensraum zu gewähren.¹² So verbürgt die Gemeinschaftsordnung der Staaten dem Einzelstaat Existenz und Lebensraum als Gemeinschaftsrecht. Dieses Gemeinschaftsrecht des einen Staates bedeutet die Pflicht der anderen Genossen zur Anerkennung und Achtung.

¹⁰ Vgl. etwa: Die Reden Hitlers für Gleichberechtigung und Frieden, 1934, S. 14f., 17, 24, 28, 33; Die Reden Hitlers als Kanzler, 1934, S. 7, 10f., 54f.

¹¹ *Bruns*, Völkerrecht als Rechtsordnung. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 1, Teil 1 (1929), S. 9ff.

¹² *Bruns*, Gleichheit im Recht, Vortrag gehalten am 29. November 1930 in Paris, Europäische Revue, 7. Jahrgang, S. 7.

Erst in der Bindung durch solche Ordnung erwächst dem Einzelnen die Sicherheit seiner Freiheit. Freiheit und Sicherheit kann nie die Macht gewähren, sondern nur das Recht.

Wieder hat der Herr Reichskanzler dieser Grundpflicht jeder Gemeinschaftsordnung, dieser Pflicht zu gegenseitiger Anerkennung und Achtung nachdrücklichen Ausdruck gegeben, als er am 17. Mai 1933 vor dem Reichstag ausführte¹³:

„Wenn ich in diesem Augenblick bewußt als deutscher Nationalsozialist spreche, so möchte ich namens der nationalen Regierung und der gesamten Nationalerhebung bekunden, daß gerade uns in diesem jungen Deutschland das tiefste Verständnis beseelt für die gleichen Gefühle und Gesinnungen, sowie für die begründeten Lebensansprüche der anderen Völker. ... Indem wir in grenzenloser Liebe und Treue an unserem eigenen Volkstum hängen, respektieren wir die nationalen Rechte auch der anderen Völker aus dieser selben Gesinnung heraus und möchten aus tiefinnerstem Herzen mit ihnen in Frieden und Freundschaft leben.“

Und noch vor wenigen Wochen bei seiner Rückkehr aus Italien hat der Kanzler demselben Gedanken in Form einer Mahnung an die Staatsmänner der anderen Völker Ausdruck verliehen:

„Wenn mir die Frage vorgelegt wird, was wollen Sie zur Befriedung der Welt tun, so sage ich: Wir haben das Höchste getan, indem wir ein 70-Millionenvolk nicht nur im Geiste der Selbstachtung, sondern auch zum Geiste der Achtung der Rechte der anderen erzogen haben. Mögen auch die anderen Staatsmänner und Volksführungen den gleichen Geist vertreten, nämlich nicht nur ihr eigenes Recht wahrnehmen, sondern auch das Lebensrecht der anderen achten lernen.“¹⁴

Mit diesen Worten ist die Bedeutung der im Recht gegründeten Gemeinschaft der Völker zum Ausdruck gebracht, jener Gemeinschaft, von der die Staatsdokumente, Verträge und Noten, Konferenzprotokolle und Beschlüsse, Entscheidungen internationaler Gerichte und Gutachten internationaler Kommissionen in ständiger Tradition reden.

Gewiß versucht so mancher Staat, ausgehend von einer falschen Auffassung seiner Rechte und Pflichten und unter Verkennung seiner eigensten Interessen, dieses Grundgebot der Gemeinschaft zu mißachten. Aber diese Rechtsgemeinschaft selbst in Zweifel zu ziehen, hat noch kein Politiker gewagt.

Bezeichnend dafür ist ein Bericht *Bismarcks* aus dem Jahre 1857 über ein Gespräch mit dem französischen Außenminister *Grafen Walewski*, der ihm erklärt, in politischen Diskussionen sei sehr viel mehr vom Recht die Rede, bei den Handlungen aber entscheide in letzter Linie nur das Interesse eines jeden, und es sei eine Aufgabe diplomatischer Geschicklichkeit, die eigenen Interessen als mit dem Recht zusammenfallend darzustellen oder doch mit Rechtsgründen zu unterstützen.¹⁵

Der Politiker weiß, daß es nicht genügt, sein Handeln allein aus dem eigenen Interesse zu rechtfertigen, sondern daß er sich der Zustimmung und der Unterstützung der anderen, derer er bedarf, nur versichern kann, wenn seine Forderung als die Verwirklichung des gemeinsamen Interesses und damit als von dem gemeinsamen Recht gebilligt erscheint.

Die Gemeinschaft der Staaten kennt keine Über- und Unterordnung; sie kennt nur gleichgestellte Genossen. Die Gegenseitigkeit des Rechts auf Achtung und der Pflicht zur Achtung ist der Ausdruck der Gleichstellung in der Gemeinschaft, ist der Ausdruck der Gleichheit in Pflicht und Recht.¹⁶ Wer darum diese Gleichheit verweigert, verweigert dem Genossen die geschuldete Achtung, der verneint die Gemeinschaft und sucht damit die

¹³ Die Reden Hitlers als Kanzler, 1934, S. 54.

¹⁴ Völkischer Beobachter vom 19. Juni 1934.

¹⁵ *Fontes iuris gentium*, B I, I 1, S. 692, Nr. 1.629.

¹⁶ Vgl. *Bilfinger*, Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 4, S. 481ff.

Rechtsordnung in ihrem Fundamente zu zerstören. Der Kampf des deutschen Volkes um Gleichberechtigung ist darum nicht bloß ein Kampf um sein eigenes Lebensrecht, sondern ein Kampf um die Herrschaft des Rechtes überhaupt.

Der Versailler Vertrag hat uns die Waffen genommen. Nach der ausgesprochenen Absicht seiner Verfasser sollte uns selbst die Möglichkeit der Verteidigung gegen einen Angriff von außen genommen und das deutsche Volk daher wehrlos jedem Gewaltanspruch preisgegeben werden.

Die Gemeinschaft der Völker ist eine Gemeinschaft unabhängiger Staaten, in der die Unabhängigkeit Voraussetzung und Wesen der Mitgliedschaft ist. Wie aber soll ein Staat, dem die Möglichkeit der Wahrung seiner Unabhängigkeit genommen ist, seine Rechte verteidigen und seine Pflichten erfüllen?

Sie Selbstverteidigung ist ein unverzichtbares Recht jedes Staates.¹⁷ Durch keinen Vertrag oder Friedenspakt der Nachkriegszeit, weder durch das Völkerbundsstatut, noch durch die Locarnoverträge, noch durch den Kelloggspakt ist auf dieses Recht verzichtet worden. Im Gegenteil! All' diese Vereinbarungen haben gerade das Selbstverteidigungsrecht der Staaten immer von neuem wieder bestätigt.

So hat, um nur ein Beispiel zu nennen, der amerikanische Außenminister bei der Übersendung des Entwurfs zum Kelloggspakt, der die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung aller irgendwie gearteten Streitigkeiten vorsieht, ausdrücklich erklärt, daß in diesem Vertrage nichts enthalten sei, was irgendwie das Recht der Selbstverteidigung beeinträchtigt oder beschränke, denn es handle sich dabei um ein natürliches Recht jedes Staates, das bei jedem Vertrag als selbstverständlich vorauszusetzen sei.

Wenn die deutsche Regierung die Gleichberechtigung fordert, so setzt sie sich ein für ein Lebensrecht des deutschen Volkes, das ihm nach der Gemeinschaftsordnung zusteht. Dann tritt sie ein für das Recht auf Selbstverteidigung, das die Waffengleichheit zur Voraussetzung hat.

Sie kann sich dabei auf den Vorfriedensvertrag vom November 1918, auf Punkt 4 des Wilson-Programms berufen, der ausreichende gegenseitige Garantien für eine gleichmäßige, unbedingte und unbefristete Herabsetzung der Rüstungen vorsieht. Sie kann sich berufen auf die Einleitung zu dem Teil V des Versailler Vertrags, die das Versprechen enthält, die deutsche Abrüstung als Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung aller Nationen zu betrachten, und die damit nur die Verpflichtung aus dem Vorfriedensvertrag wiederholt und bestätigt.

Aber selbst wenn ihr diese feierlichen Vertragsversprechungen nicht gemacht worden wären, so könnte sie ihr Verlangen auf das unabdingbare und unverzichtbare Grundrecht der Völkerrechtsgemeinschaft stützen. Diese Gemeinschaftsordnung der Völker, die nicht einer Verbriefung auf Vertragspergamenten bedarf, verbürgt den Völkern als Gemeinschaftsrecht Existenz, Freiheit und Lebensraum. Sie teilt jedem das Seine zu und verlangt von jedem, daß er nichts für sich wolle, was er nicht auch bereit ist, anderen zu geben.¹⁸ Indem sie die Rücksicht auf den gleichgestellten Genossen gebietet, verbietet sie, sich nur von dem eigenen Interesse leiten zu lassen. So macht die Gemeinschaftsordnung zur Rechtspflicht, was die Lebensgesetze der Völker fordern.

Auch heute wieder glaubt der eine oder andere unter uns aus der Tatsache, daß diese Gemeinschaftsregeln übertreten und verletzt werden, den Schluß ziehen zu müssen, daß es keine Rechtsordnung unter den Völkern gäbe. Wer so denkt und spricht, der stellt sich gegen die eigene Regierung, die die Rechtsgemeinschaft der Völker bejaht, die Frieden und

¹⁷ Bruns, Deutschlands Gleichberechtigung als Rechtsproblem, S. 26f.

¹⁸ Die Reden Hitlers als Kanzler, S. 56.

Gerechtigkeit begehrt, die Gleichberechtigung als Recht fordert¹⁹ und den Kampf um die Existenz unseres Volkes mit der Waffe dieses Rechtes führt. Wer so denkt und spricht, der will in der Welt der Staaten nur das Gesetz der Macht gelten lassen, der, und der allein, rechtfertigt damit das Gewaltdiktat unserer ehemaligen Gegner und liefert sein machtloses Vaterland friedlos ihrer Willkür aus.

Nein, die Rechtsordnung ist Wirklichkeit, ist Richtmaß und Schranke für das Verhalten der Staaten und damit für die Politik. Das Recht ist nicht bloß ein Mittel der Politik.

Freilich, das Völkerrecht ist ein Recht besonderer Art. Die Gemeinschaft der Staaten besitzt nicht die Macht zu Befehl und Zwang. Sie muß es zunächst dem einzelnen Gemeinschaftsmitglied überlassen, freiwillig die Gemeinschaftsgebote zu erfüllen.

Wo die Parteien sich freiwillig einigen, da stellen sie selbst die Ordnung her, da ist der Friede der Gemeinschaft gewahrt. Darum gibt sich jede Rechtsgemeinschaft mit der freiwilligen Einigung der Genossen zufrieden und beschränkt sich darauf, das Zugesagte durch die gemeinsame Ordnung zu sanktionieren und die Parteien vor der Gemeinschaft an das gegebene Wort, an den Vertrag, zu binden.

Die Freiwilligkeit der Einigung ist die Gewähr, daß der Vertrag die Befriedigung der Parteien schafft. Wenn die Rechtsordnung die Bindung im Vertrag den Parteien zur Regelung ihrer Interessen zur Verfügung stellt, so tut sie es in der Voraussetzung und Erwartung, daß die Parteien dabei die Gemeinschaftsordnung und ihr Rechtsgebot wahren und im Gleichgewicht der Rechte und Pflichten des Vertrages verwirklichen werden.

Darum kann es nach keiner Rechtsordnung vollkommene Vertragsfreiheit geben. Solche Freiheit würde dazu führen, daß der Stärkere den Schwächeren unterdrückt, und dies im Namen und unter der Sanktion des Rechts. Darum fordert gerade die Rechtsidee Beschränkung der Vertragsfreiheit. Im staatlichen Recht ist es uns eine Selbstverständlichkeit, daß die Rechtsordnung den Schwächeren vor der Ausbeutung durch den Stärkeren schützt und den durch Zwang oder Täuschung zustande gekommenen Vertrag nicht gelten läßt.

Die Schwäche des Völkerrechts liegt darin, daß es bis heute erst so unvollkommen für die Wahrung seines Grundgebots durch besondere Regeln Vorsorge trifft. So wird die Gültigkeit des Friedensvertrages, obwohl er unter dem Zwang durch Waffen geschlossen wurde, nicht bezweifelt, und die formelle Sanktion wird selbst dem Vertrag nicht verweigert, der den Partner rechtlos macht.

Erst schüchtern und allmählich regt sich in der Staatengemeinschaft die Forderung, die Verpflichtung zur nichtzumutbaren Leistung für nichtig zu erklären und damit eine Regel, die in allen staatlichen Rechtsordnungen gilt, auch auf das Völkerrecht zu übertragen. Und noch hat nicht allgemeine Anerkennung gefunden, was der englische Ministerpräsident *MacDonald* vor einigen Jahren in der Vollversammlung des Völkerbundes erklärte:

„Wir sind der Überzeugung, daß alle internationalen Abmachungen, wenn sie dauerhaft sein sollen, auf der wahren Gerechtigkeit und der gegenseitigen Achtung beruhen müssen, und daß kein Vertrag, der bestimmt ist, eine Ära guten Willens und friedlicher Zusammenarbeit herbeizuführen, unter irgendeiner Form durch Gewalt, und sei es auch nur durch Ausnützung einer Majorität, diktiert werden kann.“²⁰

Noch sucht man unter Berufung auf das Recht, einen Staat dauernd an dem einmal gegebenen Wort festzuhalten, ohne Rücksicht darauf, wie der Vertrag zustande gekommen ist.

Noch sollen die Voraussetzungen, unter denen ein Vertrag zur Entstehung kam, auf seine Wirksamkeit von Einfluß sein. Und doch: wie jeder Vertrag einer bestimmten konkreten Lage entspringt, so ist er andererseits nichts anderes als der Versuch ihrer rechtlichen Ordnung. Alles Recht als Ordnung ist zustandsgebunden, darum nicht bloß in

¹⁹ So ausdrücklich *Hitler* in seiner Reichtagsrede vom 17. Mai 1933; Die Reden Hitlers als Kanzler, S. 55.

²⁰ Société des Nations, Actes de la 10^{me} Assemblée, Séances Plénières 1929, S. 33.

seiner Entstehung, sondern auch in seiner Dauer durch eben diesen Zustand bedingt.²¹ Ändern sich die tatsächlichen Verhältnisse, die der Entstehung des Vertrags zugrunde lagen, so regelt dieser Vertrag einen Zustand, der nicht mehr vorhanden ist, und kann nicht mehr als Ordnung des vorhandenen Zustandes betrachtet werden.

Das hat wiederum *MacDonald* in seiner Rede auf der Lausanner Konferenz des Jahres 1932 mit klaren Worten anerkannt:

„Ein Grundsatz steht scharf umrissen vor der Konferenz. Feierlich eingegangene Verpflichtungen können nicht durch einseitige Erklärungen aufgehoben werden. Dieser Grundsatz enthält jedoch ein Korrelat; dieses Korrelat ist unbedingt wesentlich für die Anerkennung des Grundsatzes, nämlich: soll ein Versagen vermieden werden, so müssen Verpflichtungen, deren Erfüllung sich als unmöglich erwiesen hat, durch Vereinbarungen revidiert werden. Beide Parteien müssen allen Verträgen gegenüber stets bereit sein, den Tatsachen Rechnung zu tragen.“²²

Wir sind freilich noch weit von der Verwirklichung dieses klaren und einfachen Rechtsgrundsatzes entfernt. Im Gegenteil, die Nutznießer der Pariser Verträge haben sich durch ein ganzes System von Vereinbarungen zur Aufrechterhaltung der Verträge und gegen ihre Revision verbündet, um sich den Vorteil gerade *der* Bestimmungen zu sichern, die das europäische Gemeinschaftsrecht verletzen oder die durch den Wandel der Zeiten und Verhältnisse überholt sind.

Ja, sie haben sich verbündet, um zu verhindern, daß ein Grundsatz, den sie selbst als Rechtssatz verkündet, und in dem Vorfriedensvertrage des November 1918 gerade Deutschland gegenüber zur Vertragsverpflichtung gemacht haben, uns gegenüber seine Verwirklichung finde. Noch hält die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts Millionen von Volksgenossen außerhalb der deutschen Grenzen. Noch trägt das Saargebiet das Joch einer fremden Regierung. Noch werden dort deutsche Volksgenossen und deutsches Land als Pfand behandelt und zum Ersatz für die Zerstörung der Kohlengruben in Nordfrankreich, die längst wieder hergestellt sind, und als Anzahlung auf die von Deutschland geschuldete Wiedergutmachung der Kriegsschäden, die längst erledigt ist, zurückgehalten.

Und dies, obwohl das deutsche Recht auf die Saar in dem Vorfriedensvertrag von 1918 klar verbrieft ist. Wir haben den Krieg beendet mit der Verpflichtung, an der Westgrenze einzig Elsaß-Lothringen an Frankreich abzutreten. In den 14 Punkten des Präsidenten Wilson, die den Inhalt dieses Vorfriedensvertrages bilden, steht kein Wort von der Saar. Wir wissen aus den Berichten der amerikanischen Regierungsvertreter, daß diese 14 Punkte im Obersten Kriegsrat eingehend beraten und geprüft worden sind. Wir wissen, daß der amerikanische Vertreter, der Oberst House, den Verbündeten einen Kommentar der 14 Punkte als Grundlage der Beratung überreicht und in den Sitzungen verlesen hat. In diesem Kommentar wird die französische Forderung auf die Kohlenfelder des Saartales erwähnt und dann hinzugefügt: „Auf Grund der Nationalität kann keine Forderung erhoben werden. Begründet aber wird sie mit der Möglichkeit, dieses Gebiet an Stelle einer Entschädigung wegzunehmen. Das würde als eine klare Verletzung des Vorschlages des Präsidenten erscheinen.“²³

Wir können also feststellen, daß der französische Wunsch auf Erwerb des Saargebiets Gegenstand der Verhandlungen im Obersten Kriegsrat war, aber von diesem abgelehnt worden ist. Denn in der Note, die dieser Oberste Kriegsrat als Ergebnis seiner Beratungen aufgesetzt hat, um im Namen der alliierten und assoziierten Mächte das deutsche

²¹ Vgl. dazu *Carl Schmitt*, Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens.

²² Times vom 17. Juni 1932, S. 14.

²³ Papers relating to the Foreign Relations of the United States, Publications of the Department of State, 1918, Supplement 1, S. 410.

Friedensangebot anzunehmen, sind zwar gegenüber den 14 Punkten zwei Vorbehalte gemacht, aber keiner betrifft das Saargebiet.

Damit steht fest, daß durch den Vorfriedensvertrag vom November 1918 das ungeschmälerte Recht Deutschlands auf das Saargebiet ausdrücklich anerkannt ist. Deutschland hat die Bestimmungen über das Saargebiet im Versailler Vertrag unter Einlegung des schärfsten Protestes unterzeichnet. Die Verletzung des feierlichen Versprechens im Novembervvertrag bleibt bestehen. Sie ist von dem amerikanischen Präsidenten selbst anerkannt. Wenn der Völkerbundsrat nach den Bestimmungen des Versailler Vertrags über die deutsche Saar eine Entscheidung zu treffen haben wird, so muß er eingedenk sein, daß jede Entscheidung, die nicht die unbeschränkte Souveränität des Deutschen Reiches über dieses rein deutsche Land wieder herstellt, nach dem Vorfriedensvertrag ein Rechtsbruch ist.

Hier liegt die ganze Not des Völkerrechts. Es gebietet, den einmal geschlossenen Vertrag zu halten. Darum bindet auch der ungerechte Vertrag, den Mißbrauch der Macht ins Leben gerufen. Aber er wirkt nicht Befriedigung noch Frieden, sondern schafft Streit, schafft Unfrieden. Er ist Mißbrauch der Form des Rechts und hat darum nicht teil an der Heiligkeit des Rechts. Im Gegenteil, der ungerechte Vertrag als Verkörperung der Macht ist Verneinung des Rechtsgedankens und damit der Rechtsordnung. Seine Beseitigung ist darum Forderung des Rechtes selbst.²⁴

Nur der gerechte Vertrag gewährt Befriedigung und damit wahren Frieden. Die Sicherheit, die ein Vertrag bietet, ist der Gradmesser seiner Gerechtigkeit. Je geringer die Spannung zwischen Vereinbarung und Gerechtigkeit, desto stärker wird die Sicherheit sein, die die Vereinbarung verleiht. Je weiter sich ein Vertrag von der Rechtsidee entfernt, je mehr er der Gerechtigkeit ermangelt, desto mehr wird er das rechtliche Gewicht einer Politik verstärken, die auf seine Beseitigung gerichtet ist.

Nur Unverstand kann vermeinen, daß sich einem Volke wie dem deutschen beliebige Existenzbedingungen diktieren lassen, daß es möglich sei, seinem Lebensraum willkürliche Grenzen zu ziehen und seine Lebenskraft in Politik und Wirtschaft beliebig zu beschränken.

Nicht Menschenwille und Menschenatzung formt die Welt, sondern die Natur ist das Gesetz des Menschen und die Schranke seiner Macht. Solche Einsicht wird den Staatsmann weisen, von einem anderen Volke nur das Zumutbare zu verlangen und ihm zu lassen, wessen es bedarf. Freilich sollte umgekehrt die Staatskunst auch gebieten, keinen Vertrag zu unterschreiben, der gegen das Lebensrecht des eigenen Volkes verstößt.

Die Schicksalsaufgabe des deutschen Volkes ist es, für das Recht gegen den ungerechten Vertrag zu kämpfen. Ohne Unterlaß wird dieser Kampf geführt: bei Konferenzen, im Versammlungsraum, im Gerichtssaal, im Diplomatenzimmer und in der Gelehrtenstube. Ein Kampf, der die Anspannung aller Fähigkeiten, die Einsetzung der ganzen Person aller Kämpfer erheischt.

Dieser Kampf für das deutsche Volk kann nur bestanden werden, wenn die Kämpfer sich auf den geschlossenen Willen des ganzen Volkes stützen können. Darum darf es keinen Skeptizismus, keinen Unglauben, keinen Zweifel am Rechte geben.

Die Gerechtigkeit ist der Ausdruck des Gewissens. Wer ihre Sprache spricht, der wird den Widerhall der Gewissen wecken und von ihm getragen sein. Darum ist in diesem Kampf das Recht, das aus dem Gewissen geboren, zum Glauben geworden ist, die stärkste Waffe.

Jeder an seinem Platze ist berufen, Erwecker und Hüter des Volksgewissens zu sein und damit eine unbezwingbare Macht zu schaffen dem deutschen Vaterlande.

²⁴ Bruns, Rechtsgemeinschaft oder Herrschaftsgemeinschaft? Völkerbund und Völkerrecht, 1934, S. 16.