

Der internationale Schutz der Menschenrechte und die New-Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht.

Dr. André N. Mandelstam,

Mitglied des Instituts für Völkerrecht und der Internationalen Diplomatischen Akademie,
ehem. Direktor der Rechtsabteilung des russischen Außenministeriums,
ehem. Erster Dragoman der Kaiserlich Russischen Botschaft zu Konstantinopel.

Erster Teil.

Der Schutz der Menschenrechte vor dem Weltkriege.

I.

Der innerstaatliche Schutz der Menschenrechte.

1. *Der Schutz der Menschenrechte in den Ländern der christlichen Kultur.*

Wenn man nach dem Ursprung der positiven Anerkennung der Menschenrechte forscht, so stößt man zuerst auf verschiedene englische Urkunden, wie die *Magna Charta*, die *Petition of Rights* (1628), die *Bill of Rights* (1689), den *Habeas Corpus Act* und Act of Settlement.

Doch sind alle diese Dokumente, wie es schon längst, z. B. von Jellinek und Esmein, hervorgehoben worden ist, bloß politische Akte, in denen entweder freiwillige Konzessionen der Krone oder ihr ent-rissene Zugeständnisse zum Ausdruck kommen¹⁾. Als solche waren sie einer jederzeitigen Aufhebung durch das allmächtige englische Parlament ausgesetzt²⁾.

Die Idee der angeborenen und unveräußerlichen Menschenrechte kommt in voller Klarheit zuerst in den Kämpfen um die Glaubensfreiheit, die die Reformation mit sich gebracht hat, zum Ausdruck, — insbesondere in den Kämpfen der englischen Kongregationalisten und Independenten³⁾. Die erste positive Anerkennung der Gewissensfreiheit

¹⁾ Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 1921, VII édition, T. I p. 554.

²⁾ Natürlich muß man trotzdem diese Dokumente, mit Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* 1920, p. 411, »als erste Vorboten des Gedankens, die gesamten öffentlichen Rechte des einzelnen zu kodifizieren« bezeichnen.

³⁾ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, S. 411.

finden wir in der von der englischen Regierung der amerikanischen Kolonie *Rhode Island* oktroyierten Charte 4).

Auf *amerikanischem* Boden hat sich denn auch das positive allgemeine Menschenrecht weiter entwickelt. Für die amerikanischen Kolonisten war die religiöse und die politische Freiheit im menschlichen Gewissen verankert und jeder Einwirkung seitens irgend einer irdischen Macht entzogen. Und daraus entsprang auch das Recht, Verträge zum Schutz dieser Freiheiten zu schließen.

Der berühmte amerikanische Rechtsgelehrte Mr. James Brown Scott hat letzthin die Psychologie der amerikanischen Staatsgründer mit folgenden schönen Worten beleuchtet: »Hier haben wir die Grundlage der religiösen Freiheit der Neuen Welt, hier haben wir die Grundlage der politischen Freiheit der Neuen Welt: das jeder Person zustehende Recht, sich mit ihresgleichen zu vereinigen, zum Schutze ihres Glaubensbekenntnisses im Einklange mit den Geboten des menschlichen Gewissens; das jedem Individuum zukommende Recht, sich mit seinesgleichen zu vereinigen, um eine die politischen Rechte schützende Regierungsform aufzustellen. Wenn einmal das Recht auf den Schutz der geheiligten Rechte des menschlichen Gewissens anerkannt ist, so folgt daraus natürlicherweise die Befugnis sich zum Schutze derjenigen Rechte zu organisieren, die man als angeboren, inhärent und unverletzbar betrachtet, und die alle bestehen müssen, ohne daß der Staat sie antasten dürfte. Der Kontinent der Neuen Welt ist das Land des Vertrages zum Schutze der Naturrechte, der inhärenten Rechte oder, um die gesellschaftliche Bezeichnung zu gebrauchen, der Menschenrechte« 5).

Auf die Entwicklung der amerikanischen Konzeption der Menschenrechte haben aber auch die naturrechtlichen Philosophen des 17. und 18. Jahrhunderts und besonders Locke und Blackstone einen großen Einfluß gehabt 6). An der Spitze der Verfassungen der sich von England lostrennenden Kolonien stehen denn auch Erklärungen der Menschenrechte, die, wie Scott hervorhebt, nicht neues Recht schaffen, sondern bestehendes feststellen 7).

Die *erste* wirkliche Erklärung der Menschenrechte in der Weltgeschichte ist die »Erklärung der Rechte«, die vom Staate *Virginia*

4) »Damit war bereits im 17. Jahrhundert ein allgemeines Menschenrecht anerkannt, welches nicht in der Magna Charta oder den späteren englischen Gesetzen, sondern in dem durch die Reformation zum höchsten Richter in Glaubenssachen erhobenen menschlichen Gewissen seinen Grund findet.« Jellinek, l. c. S. 412.

5) James Brown Scott, *La Déclaration Internationale des Droits de l'homme* in der *Revue de Droit International*, 1930, Nr. 1, p. 84, meine Übersetzung.

6) Vgl. Jellinek, l. c. 413—416; Esmein, l. c. p. 556—557.

7) James Brown Scott, l. c. p. 86.

am 12. Juni 1776 erlassen worden ist, und deren Verfasser Georges Mason ist. Sie lautet: »Alle Menschen sind von Natur aus im selben Maße frei und unabhängig und besitzen gewisse natürliche Rechte, derer sie, beim Eintritt in die Gesellschaft, ihre Nachkommenschaft durch keinen Vertrag berauben oder entäußern können: nämlich, den Genuß der Freiheit sowie die Mittel, Güter zu erwerben und zu besitzen und Glück und Sicherheit zu erstreben und zu erhalten«⁸⁾.

Ähnliche Bestimmungen wurden von den anderen amerikanischen Staaten in ihre Verfassungen eingeführt. Die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 ist ebenfalls von einer Deklaration der Menschenrechte (Jefferson) begleitet. Schließlich wurden auf dem im Jahre 1789 in Philadelphia tagenden Kongreß zur Vervollständigung der Bundesverfassung vom Jahre 1787 zehn *Amendments* über die persönlichen Rechte vorgeschlagen und von den Staaten ratifiziert.

Lafayette hatte Amerika nach der Annahme der *Bill of rights* des Staates Virginia verlassen, und er stand unter ihrem Einfluß, als er am 11. Juli 1789 in der französischen Konstituante den Antrag stellte, eine Erklärung der Rechte zu erlassen. Wenn nun aber Jellinek darin beigestimmt werden muß, daß die amerikanischen Deklarationen auf die Arbeiten der Konstituante eingewirkt haben, so ist andererseits der große Einfluß der naturrechtlichen Lehre auf die berühmte Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte (18.—27. August 1789) unverkennbar. Insbesondere Locke und Montesquieu sind ganze Artikel entnommen⁹⁾. Doch ist die französische Deklaration nicht eine Feststellung eines *ewigen Naturrechtes*, sondern die Verkündung eines »*neuen Evangeliums*«¹⁰⁾.

Wenn man schließlich die Bedeutung der amerikanischen und französischen Deklarationen für die Entwicklung der Menschenrechte vergleicht, so muß man den *amerikanischen* die *Priorität* zuerkennen. Andererseits aber ist es unbestreitbar die *französische* Erklärung von 1789 gewesen, die den *größeren Einfluß* auf die allgemeine Verbreitung der anerkannten Grundsätze ausgeübt hat. Dieselben sind in der französischen Formulierung in die Verfassungen fast aller Länder übernommen worden.

2. Der innerstaatliche Schutz der Menschenrechte im Bereich des *Islams*.

In der allerletzten Zeit ist die Priorität der christlichen Zivilisation in bezug auf die dogmatische Anerkennung der Menschenrechte angezweifelt worden, und zwar zugunsten des *Islams*. Da diese Religion bis auf heute in der Geschichte nicht gerade den Ruf einer allzu großen

⁸⁾ James Brown Scott, l. c. p. 82.

⁹⁾ Vgl. Esmein, l. c. p. 556—557, note 60.

¹⁰⁾ Esmein, P. 556.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 2, T. 1: Abh.

Toleranz gegen Andersgläubige genießt, so muß ich hier zu der neuen Theorie in Kürze Stellung nehmen.

Diese Doktrin ist von dem französischen Orientalisten und Juristen Grafen Léon Ostroróg in einem am 17. Dezember 1929 in der Pariser *Académie Diplomatique Internationale* gehaltenen, sehr geistreichen Vortrage entwickelt worden. Graf Ostroróg gibt zwar zu, daß die Amerikaner *als erste* die Menschenrechte in die Preamble einer Konstitution eingeführt haben und daß die Franzosen *als erste* dieselben in besonders klarer und präziser Weise kodifiziert haben. Er schreibt aber das Verdienst, die *Idee* zuerst erkannt und auch ihre ersten Formeln geprägt zu haben, dem Islam zu ¹¹⁾.

Graf Ostroróg stützt seine Behauptungen auf die Schriften verschiedener *arabischer* Rechtsgelehrter und insbesondere auf das berühmte Werk des Abou'l Hassan Ali el Mawerdi, von dem er schon in den Jahren 1900—1906 eine ausgezeichnete französische Übersetzung geliefert hat.

Die Theorie dieser arabischen Autoren ist in Kürze die folgende: alle Menschen sind die Sklaven Gottes — *ibádou'lláh*, aber auch nur Gottes — allen anderen Wesen gegenüber besitzen die Menschen die Freiheit — *Hurriya*. Und um ihre Pflichten Allah gegenüber zu erfüllen, müssen sie noch zwei andere Grundrechte besitzen: das Recht auf die Unverletzbarkeit der *Persönlichkeit* (*ismâ*) und das Recht auf die Unverletzbarkeit des *Eigentums* (*mâlikiya*). Der gesamte Komplex dieser Rechte wird mit dem Ausdruck (*Hukûkul-l-Insân*) Rechte des Menschen bezeichnet.

Auf dem Boden dieses Dogmas hat sich auch ein ganzes System der Rechte der religiösen *Minderheiten*, sowohl der christlichen als auch der jüdischen, entwickelt. Nämlich, da der Islam Moses und Christus als frühere Propheten anerkennt, und ihren Kultus erlaubt, so muß den Anhängern dieser Religionen die Möglichkeit gegeben werden, ihre religiösen Pflichten zu erfüllen. Aus diesem Grunde sind nicht nur den Christen und Juden die Individualrechte auf Leben, Freiheit und Eigentum zuerkannt. Es sind auch der christlichen und jüdischen Gemeinschaft, als Ganzem, eine gewisse Autonomie im Bereiche des Familienrechts sowie die Freiheit des Gebrauchs der Sprache, der Ausübung des Kultus, des Unterrichts und der Wohlfahrtspflege oktroiert worden.

Neben diesen so sehr liberalen Bestimmungen, kennt das muhamme-

¹¹⁾ »Mais quant à la conception première de l'idée, à l'énonciation première de la formule, on la retrouve en des temps et des lieux beaucoup plus reculés, où vous serez peut-être surpris de les voir naître.« V. Séances et travaux de l'Académie Diplomatique Internationale, Mars 1930, p. 16 et Revue de Droit International, année 1930, n° 13, p. 100, Les droits de l'homme et l'Islam.

danische Recht, das *Scheriât*, aber auch eine Reihe anderer Regeln, die in der grellsten und schroffsten Weise gegen das Prinzip der bürgerlichen *Gleichheit* verstoßen. So können z. B. Muhammedaner wohl Christinnen oder Jüdinnen heiraten, nicht aber Christen oder Juden-Muhammedanerinnen; die Nicht-Muhammedaner allein zahlen die Kopfsteuer; das Zeugnis des Nicht-Muhammedaners vor Gericht ist dem Zeugnis des Muhammedaners gegenüber minderwertig; die Wehrpflicht ist für die Nicht-Muhammedaner durch eine besondere Steuer ersetzt u. a. m. Außerdem waren die »Ungläubigen« auch vielen äußeren Erniedrigungen ausgesetzt: so mußten sie eine sie von den Muhammedanern unterscheidende Kleidung tragen; sie durften nicht zu Pferde steigen, konnten keine höheren Häuser als die muhammedanischen bauen; auch durften sie weder die Kirchenglocken läuten noch das Kreuz öffentlich zur Schau tragen.

Graf Ostroróg, der diese Widersprüche sehr wohl kennt und aufzählt, erklärt dieselben durch den *Hochmut* (orgueil) des Islams. Der reine Islam, sagt er, war sehr tolerant, aber auch ausnehmend hochmütig (hautain); er betrachtete sich nicht nur als Glauben, sondern als die *Aristokratie der Menschheit*, die Ritterschaft Gottes auf Erden, dazu berufen, immerwährend für die Verherrlichung seines Namens zu kämpfen. Schon ein bekannter Vers des Korans erklärt, daß Allah den Ungläubigen nicht den Vorrang vor den Gläubigen lassen werde. Und so forderten die muhammedanischen Eroberer von ihren christlichen Untertanen, nicht die Bekehrung zum Islam, sondern *Unterwerfung* und *Steuerzahlung*. Im übrigen konnten sie nach ihren Gebräuchen leben, denen der Islam mit einer »verächtlichen Gleichgültigkeit« (indifférence dédaigneuse) gegenüberstand.

Was diese letztere Meinung des Grafen Ostroróg betrifft, so bin ich mit ihm vollkommen einverstanden. In allen meinen der Türkei gewidmeten Schriften habe ich darauf hingewiesen, daß die Muhammedaner die Assimilation der *Rayás* niemals gewünscht haben, da dieselbe nur die Steuerkraft des Reiches vermindert hätte. Ich habe auch hervorgehoben, daß die den Nicht-Muhammedanern gewährten sehr weitgehenden Privilegien nicht auf der Anerkennung ihrer Gleichheit mit den Muhammedanern beruhten, sondern auf der Erkenntnis der Unmöglichkeit, die Christen und Juden in allen Beziehungen dem durch und durch mit der Theologie verquickten Scheriat zu unterwerfen¹²⁾.

Graf Ostroróg gibt selbst zu, daß die Minoritäten im Islam keine *Gleichheit* besitzen. Eine solche Theorie der Menschenrechte ohne Gleichheit ist aber meines Erachtens auf sehr schwankendem Boden

¹²⁾ Vgl. z. B. mein Buch: *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, Paris 1926, p. 3. Ferner meinen Kursus: *La protection des minorités* im *Recueil de l'académie de Droit International*, I Band, 1923.

gebaut, und die Geschichte der muhammedanischen Staaten und insbesondere der Türkei hat zur Genüge gezeigt, daß auf einer solchen Grundlage kein Rechtsstaat entstehen kann. Das ottomanische Reich, das die muhammedanische Minderheiten-Theorie verwirklicht und den Minderheiten zwar weitgehende Privilegien, aber keine wirkliche bürgerliche Gleichheit zuerkannt hat, ist keineswegs zu einem Hort der Menschenrechte geworden. Im Gegenteil, es ist in eine, insbesondere gegen die Christen gerichtete, Despotie ausgeartet, die eine stete Intervention der Mächte zugunsten der bedrückten Minderheiten ausgelöst hat. Graf Ostroróg, der die von dem Scheriat gezeitigten historischen Früchte sehr richtig zu würdigen weiß ¹³⁾, möchte trotzdem der arabisch-muhammedanischen Theorie den Vorrang der Erkennung der Menschenrechte zuerkennen. Seines Erachtens hat der Islam zuerst *eine Theorie der Menschenrechte* aufgestellt. Das ist richtig. Aus der eigenen lichtvollen Darstellung des Grafen Ostroróg geht aber auch hervor; daß *diese Theorie*, ganz abgesehen von ihren Ausartungen, keine *wirkliche Theorie der Menschenrechte*, sondern nur eine höchst aristokratische Doktrin der *Rechte der Muhammedaner*, nebst einigen, manchmal wirklich sehr großen, den Nicht-Muhammedanern zugeworfenen Rechtsbrocken ist.

Vergleichen wir nun diese muhammedanische Theorie mit dem XIV. Amendment der Konstitution der Vereinigten Staaten von Nordamerika, das da sagt: »Kein Staat darf irgend eine Person ohne rechtliche Prozedur ihres Lebens, ihrer Freiheit und ihres Eigentums berauben, und kein Staat darf irgend einer Person im Bereich seiner Jurisdiktion den gleichen Schutz der Gesetze verweigern.« Und erinnern wir uns zugleich an eines der schönsten Urteile des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten, demzufolge das XIV. Amendment in der Rechtssphäre der Vereinigten Staaten »sich auf jegliche Person ohne Unterschied der Rasse, der Farbe oder der Nationalität« bezieht und »der gleiche Schutz der Gesetze die Bürgerschaft eines Schutzes gleicher Gesetze ist«.

Ich resumiere: Es muß zugegeben werden, daß wir im Islam einen hochinteressanten und ziemlich entwickelten *Ansatz* einer Theorie der Menschenrechte finden. *Die wahren Menschenrechte sind aber meines Erachtens nicht im Islam, sondern in der Christenheit entstanden.*

II.

Der internationale Schutz der Menschenrechte.

1. *Der internationale Schutz der Menschenrechte im Westen.*

Wenn wir nun den Boden des innerstaatlichen Rechts verlassen,

¹³⁾ Er sagt sogar sehr ironisch: »En réalité, la solution musulmane du problème des minorités se montre à l'épreuve tout ce qu'une telle solution pratiquement ne doit pas être.«

und an die Betrachtung der auf *internationalem* Wege durchgesetzten Anerkennung der Menschenrechte herantreten, — so finden wir gleichfalls als erstes der geschützten Güter — die *Glaubensfreiheit*. Einige Jahre nach dem westfälischen Frieden, im Jahre 1655, setzt die Intervention Cromwells bei Mazarin ein zugunsten der verfolgten Waadtländer. — Rußland, Preußen, England, Dänemark und Schweden sind im Laufe des XVIII. Jahrhunderts des öfteren zugunsten der orthodoxen oder protestantischen Untertanen Polens eingeschritten. Andererseits haben verschiedene Friedensverträge des XVII. und XVIII. Jahrhunderts die religiöse Freiheit für die *abgetretenen Landesteile* stipuliert ¹⁴⁾.

Während der französischen Revolution ist das Prinzip der absoluten Souveränität des Staates, nicht nur von den Schöpfern der neuen Weltordnung, sondern auch von den Anhängern des alten Regime in sehr ungelinder Weise angetastet worden. Einerseits erklärten die gegen Frankreich koalisierten Mächte in der *Pilnitzer Konvention* (27. August 1791) und im Manifeste des Herzogs von *Braunschweig* den die Menschenrechte betreffenden Grundsätzen der Revolution offene Fehde. Andererseits verhießen die Dekrete der Nationalversammlung und des Konvents ihren Beistand allen Völkern, die sich gegen die legitimen Regierungen auflehnen würden (Dekrete vom 20. April und 19. November 1792). Der *Wiener Kongreß* besiegelte auf geraume Zeit den Triumph der Legitimität. Die Sieger hielten es aber doch für nötig, in mehreren Fällen die Souveränität zugunsten der religiösen Freiheit zu beschränken. So verbürgt Artikel 8 des Vertrages vom 31. Mai 1815 betreffend die Vereinigung Belgiens mit Holland, geschlossen zwischen Holland, England, Rußland, Preußen und Österreich, einen gleichmäßigen Schutz aller Konfessionen und die Zulassung aller Bürger, ohne Unterschied der Konfession, zu den öffentlichen Ämtern. Die *Wiener Schlußakte* ¹⁵⁾ garantiert die Freiheit der katholischen Religion in den von Sardinien an Genf abgetretenen Ländern. Ferner erklärt Art. 16 der Akte über die *Bundesverfassung Deutschlands* vom 8. Juni 1815, daß der Unterschied der christlichen Konfessionen in den Ländern und Territorien des Bundes keinen Unterschied im Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte nach sich ziehe. Derselbe Artikel sieht auch eine Verbesserung der rechtlichen Lage der Juden im Bereich des Bundes vor.

2. *Der internationale Schutz der Menschenrechte im Nahen Orient* (die sogenannte *Intervention d'humanité*).

Die Intervention der Großmächte im Ottomanischen Reich wird

¹⁴⁾ So der Vertrag von Oliva zwischen Schweden, Polen und Rußland (1660); die Verträge von Nymwegen (1674) und Ryswick (1697) zwischen Frankreich und Holland; die Zessionsverträge von 1773 und 1793, die Polen von Rußland, Preußen und Österreich aufgezungen wurden.

¹⁵⁾ Paragr. 9 des Art. 3 des Protokolls vom 29. März 1815, annexe 12 à l'acte final.

sehr verschieden beurteilt. Die *Türkei* und ihre Anwälte behaupten, die Intervention habe immer und ausschließlich den egoistischen Interessen der Intervenienten gedient. So hat während der Lausanner Konferenz der erste türkische Bevollmächtigte Ismet Pascha in einer sehr langen Rede zu beweisen versucht, der Schutz der Minderheiten habe den Mächten bloß als willkommener Vorwand für ihre Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Türkei gedient, ja daß es diese Mächte selbst gewesen seien, die die Christen zur Erhebung gegen die Regierung angetrieben und in ihnen den Willen zur Lostrennung von der Türkei genährt hätten ¹⁶⁾.

Andere dagegen sehen in der Aktion der Mächte in der Türkei ein selbstloses Einschreiten im Namen der Menschlichkeit, eine »*Intervention d'humanité*«.

Auf Grund eingehender Studien und langjähriger persönlicher Beobachtung, glaube ich diese historische Frage in folgender Weise beantworten zu müssen ¹⁷⁾.

Was war in Wirklichkeit der innere Zustand des osmanischen Reiches?

Seit seiner Gründung kann es nicht anders als eine *theokratische Despotie* charakterisiert werden. Der Sultan, der zugleich Kalif war, war wohl durch das muhammedanische religiöse Gesetz begrenzt und konnte auch, im Falle er ihm zuwiderhandelte, durch einen Erlaß (ein *Fetwa*) des Hauptes der Geistlichkeit, des Scheik-ul Islam, abgesetzt werden. Doch wurden diese *Fetwas* gewöhnlich bloß unter dem Drucke der, allerdings sehr häufigen, Palastrevolutionen erlassen, bei denen die Janitscharen eine große Rolle spielten. Und andererseits hat die theoretische Unterordnung des Kalifen unter das muhammedanische Gesetz die türkischen Sultane niemals daran gehindert, ihre Untertanen despotisch zu regieren. Ganz besonders traurig gestaltete sich die Lage der Nicht-Muhammedaner, der *Rajah* (Vieh). Zwar war nach der Eroberung Konstantinopels den nicht-muhammedanischen Elementen nicht nur das Leben gelassen worden: es wurden auch ihre geistlichen Behörden, die Patriarchate, anerkannt und denselben gewisse Privilegien verliehen, die in der Freiheit des Kultus, des Schulwesens und der Rechtsprechung in Sachen des persönlichen Statuts ihren wesentlichen Ausdruck fanden. Doch entstammte diese Verleihung nicht so sehr einem Triebe der Türken, sich an das Scheriat zu halten, als der von ihnen klar erkannten *Staats-*

¹⁶⁾ Procès-Verbal No 13 de la première Commission de la Conférence de Lausanne, séance du 12 Décembre 1922, Livre jaune français t. I p. 154—164. Vgl. meine Analyse der Rede Ismet Paschas in meinem Buche *La Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien*, S. 274—287.

¹⁷⁾ Siehe mein Buch *La Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien*, S. 1—32.

raison. Denn bei der gänzlichen Unfähigkeit der Eroberer im Gebiete des Handels, der Industrie und der Gewerbe, konnten die christlichen Elemente dem Reiche großen Nutzen bringen. Und andererseits wünschten die Türken die *Assimilierung* der Besiegten schon deshalb nicht, weil die Nicht-Muhammedaner nach dem religiösen Gesetz (dem Scheriat) einer besonderen *Kopfsteuer* unterworfen waren und daher die Einnahmen des Staates erheblich vergrößerten. Dementsprechend gewährte man ihnen einige Privilegien auf dem nationalen und religiösen Gebiete. Andererseits bestand, wie wir schon gesehen haben, nach dem Scheriat keine allgemeine Rechtsgleichheit zwischen Muhammedanern und Nicht-Muhammedanern. Und in der Praxis wurden diese minderwertigen türkischen Bürger — die Christen — die Opfer einer entsetzlichen Ausbeutungspolitik seitens der türkischen Administration. Man kann wohl zugeben, daß die aus reinen Opportunitätsgründen von den Türken geduldeten Patriarchate es den verschiedenen christlichen Nationalitäten erlaubt haben, ihr *Nationalgefühl* bis zum Tage der Befreiung vom türkischen Joche zu bewahren. Dagegen hat das osmanische Reich die *Menschenrechte* seiner christlichen Untertanen *nicht* anerkannt, und ist schließlich daran zu Grunde gegangen.

Es haben freilich im XIX. Jahrhundert die Sultane Abdul-Medjid und Abdul-Aziz es versucht, eine neue Ära der Reformen, das *Tanzimat*, einzuleiten. Im Jahre 1839 erließ Sultan Abdul-Medjid einen *Hatti Cherif*, der große Reformen verhieß, die aber niemals ausgeführt wurden. Desgleichen blieb auch der berühmte *Hatti Humayun* von 1856, von dem die Mächte in Art. 9 des Pariser Vertrages Kenntnis genommen haben, bloß auf dem Papiere. Der Sultan Abdul Hamid, der *rote* Sultan traurigen Angedenkens, suchte nach der bosnischen Krise und den Bulgarengreueln von 1876 der Kontrolle der Mächte durch die Proklamation einer *Konstitution* zu entgehen. Doch schaffte er sie gleich nach dem russisch-türkischen Kriege von 1877 wieder ab, und sein Regime in den ihm von dem Berliner Verträge belassenen Ländern kann nicht anders als ein Regime des *Terrors* bezeichnet werden. Bekanntlich sind die Armenier Massaker von 1894—1896 von ihm selbst angeordnet worden.

Was nun die im Jahre 1908 zur Herrschaft gelangten *Jungtürken* betrifft, so kann ich, und zwar aus eigener Anschauung, nur feststellen, daß sie nach einer kurzen liberalen Periode von einigen Monaten, zu den zwei Grundpfeilern des ottomanischen Staates — dem *Despotismus* und dem *Islamismus* — noch einen dritten, den *türkischen Nationalismus* hinzugefügt haben. Denn ihre Tyrannei erstreckte sich nicht nur auf die Christen, sondern auf alle Nicht-Türken — Araber, Albanesen, Kurden, Tscherkessen.

So ist der *reaktionäre* Gang der inneren Entwicklung des otto-

manischen Staates — von der Eroberung Konstantinopels an bis zum Weltkrieg — nicht zu leugnen. Die Gründer des Reiches hatten die Rayas (das Vieh) wohl zur *Ausbeutung*, doch nicht zur *Ausrottung* bestimmt. Die Lage der Christen hat sich aber im Laufe der Jahrhunderte immer verschlimmert. In ihrem Ganzen ist die Geschichte des *Ottomanischen vielstämmigen* Reiches ein bald langsamer, bald beschleunigter Aufstieg zum Ideal einer durch Eisen und Feuer *einstämmig gewordenen Türkei*.

Welcher Art war nun die *Einwirkung* der Großmächte auf die Türkei, ihre *Intervention* zu Gunsten der bedrückten Christen? Diente sie egoistischen oder humanitären Interessen?

Hier muß man drei große Perioden unterscheiden.

Die *erste* ist die Periode der *russischen* Intervention, die mit dem Frieden von Kutschuk Kainardji beginnt (1774) und mit dem Pariser Frieden von 1856 endet. Sie hat die *Grundlage* der Befreiung Rumäniens, Serbiens und Bulgariens vom türkischen Joche geschaffen. Doch hat schon in dieser ersten Periode Rußland gelegentlich *zusammen mit Frankreich und England* interveniert und auf diese Weise, im Jahre 1830, Griechenland die Freiheit gebracht. Seit dem Pariser Frieden von 1856 ist nun diese kollektive Intervention durch die Praxis der sechs Großmächte zu einem wahren *lokalen Gewohnheitsrecht* im nahen Orient erhoben worden.

Im Gegensatz zu der berühmten Rede Ismet Paschas auf der Lausanner Konferenz, erlaube ich mir zu behaupten, daß dieses kollektive *Einschreiten der Mächte im Interesse der bedrückten Menschenrechte stattgefunden hat*. Ich will natürlich nicht leugnen, daß Rußland in der ersten Periode, und späterhin die anderen Großmächte, sehr oft in der Türkei im *eigenen politischen Interesse interveniert haben*. Jedesmal aber, wenn sie sich zu *gemeinsamer* Aktion zusammenschlossen, war solche auf ein humanitäres Ziel — die Verbesserung der Lage der Christen gerichtet. Die Türkei brachte es eben durch ihr unmenschliches Regierungssystem immer wieder fertig, die schroff auseinandergehenden politischen Gegensätze der Großmächte ihr gegenüber auf eine Zeitlang zu versöhnen. So sehen wir z. B. gleich nach dem Krimkriege die Westmächte, zusammen mit dem gestrigen Gegner Rußland, dem türkischen Bundesgenossen innere Reformen aufdrängen; und man braucht nur die Protokolle der Konstantinopeler und Londoner Konferenzen von 1876 und 1877 zu studieren, um sich darüber klar zu werden, daß die Mächte nicht die Aufteilung der Türkei, sondern vielmehr ihre Genesung durch *Reformen* anstrebten.

Überhaupt muß man feststellen, daß die kollektive Intervention der Mächte der Türkei gegenüber in steigender Reihe dreierlei *Methoden* angewandt hat: *Reformen, Autonomie und Abtrennung vom Reich*. Die

Hohe Pforte hat auf diese Methoden in folgender Weise reagiert. Inwiefern es sich um *allgemeine*, auf das ganze Reich sich erstreckende, Reformvorschläge gehandelt hat, hat die Pforte solche sehr gelassen aufgenommen, da sie sich des höchst ungefährlichen Charakters solcher prinzipiellen Erklärungen, wie z. B. des Hatti-Humayun von 1856, sehr wohl bewußt war. Wenn es sich dagegen um für eine *besondere* Provinz bestimmte Reformvorschläge der Mächte handelte, wurde ihnen von der Pforte, auch nach der erzwungenen offiziellen Annahme, in der Praxis der hartnäckigste Widerstand entgegengesetzt. Diese Nichtausführung der Reformen hat ausnahmslos in den betreffenden Provinzen verzweifelte Aufstände und die blutige Unterdrückung derselben durch die Türkei ausgelöst. Die darauf ansetzende kollektive Intervention hat dann zuerst die *Autonomie* und schließlich die völlige *Lostrennung* von der Türkei zur Folge gehabt. Und niemals hat die Türkei aus dem Verlust einer Provinz die Lehre gezogen, in den ihr verbleibenden Ländern wirkliche Reformen einzuführen. Bis zu seinem Ende hat das osmanische Reich gegen alle Verbesserungen seines Verwaltungssystems angekämpft. Und so ist das prophetische Wort des russischen Kanzlers Gortschakoff zur Wahrheit geworden: »*Autonomie oder Anatomie!*«

Schließlich muß ich aber leider feststellen, daß diese kollektive Humanitätsintervention im Anfang des XX. Jahrhunderts sehr viel an ihrer Bedeutung eingebüßt hat. Die *dritte Periode* der Intervention ist durch die eingetretene Spaltung der Mächte in zwei feindliche Lager gekennzeichnet, eine Spaltung, die im Orient, wie überall, viel Unheil angestiftet hat. Die Freundschaft des Dreibundes mit der Türkei hat ihn des öfteren gehindert, an den Kollektivinterventionen teilzunehmen, unter anderem auch an den Reformvorschlägen für Armenien im Jahre 1895. *Faktisch* ist die Kollektivintervention schon vor dem Weltkriege in die Brüche gegangen. Der Vertrag von *Sèvres* (1920) hat sie zwar wieder belebt; man kann ihn sogar als den Höhepunkt der Intervention betrachten; denn durch diesen Vertrag ist die Verletzung der Menschen- und Völkerrechte seitens der Türkei mit den schärfsten Sanktionen geahndet worden: Lostrennung von einigen Gebieten, Autonomie für andere. Doch ist der Vertrag von *Sèvres* der Türkei bloß von den Entente-Mächten auferlegt worden. Und drei Jahre später haben dieselben Mächte im Frieden von Lausanne der neugeborenen kemalistischen Türkei ein Zeugnis der moralischen und politischen Reife erteilt, das scheinbar jedem weiteren Einschreiten der Mächte den Boden entreißt.

Wenn man nun die kollektive Intervention der Großmächte in der Türkei in ihrem ganzen historischen Umfange betrachtet, so erscheint es unmöglich, zu behaupten, daß sie von *rein* egoistischen politischen Interessen getragen war. Das sich auf ungeheure Flächen erstreckende türkische Regime ist jederzeit eine latente Gefahr für die zivilisierte

Welt gewesen. Wir wissen wohl, daß es auch in dieser zivilisierten Welt nicht immer friedlich ausgesehen hat. Wir vergessen auch nicht, daß im Laufe der Geschichte eine Großmacht nach der anderen sich mit der Türkei zu verständigen gesucht, und mit ihr Bündnisse gegen andere Mächte geschlossen haben. Die von Zeit zu Zeit ausbrechenden inneren Krisen der Türkei haben aber immer wieder den Zusammenschluß *aller* Mächte gegen die Türkei herbeigeführt. Die Geschichte liefert uns hier einen höchst wichtigen Beleg dafür, daß die innere Lage eines Staates für die Gesamtheit *nicht* gleichgültig ist. Ein einzelner Staat, sei es die Türkei, oder heutzutage das Sowjetreich, *kann sich nicht auf die Dauer auf einem Kulturniveau behaupten, das zu tief unter dem Niveau der anderen Länder steht.* Das Verwaltungssystem der Türkei ist deswegen bis zum Weltkriege von den höher stehenden Mächten bekämpft worden. Trotz aller politischen Interessenkämpfe, trotz allem internationalen Macchiavelismus, hat immer wieder eine Intervention angesetzt, wenn das Abweichen der Türkei vom ethischen Minimum der zivilisierten Mächte zu sehr fühlbar wurde, wenn der Rythmus der Bedrückung oder Ausrottung zu sehr beschleunigt wurde. Wenn also die kollektive Intervention der Mächte von einem egoistischen Interesse getragen war, so war dieses Interesse mit dem Ziel identisch, für ganz Europa und hiermit für die ganze Welt gefährlichen, ansteckenden Verhältnissen ein Ende zu bereiten. Ein *solcher Egoismus* kann der kollektiven Intervention der Mächte zugeschrieben werden. Wir können sie aber auch getrost, trotz Ismet Pascha, eine »Intervention im Namen der Menschlichkeit« — eine »Intervention d'Humanité« nennen.

Es muß auch hervorgehoben werden, daß diese Intervention der Großmächte sich nicht auf die Türkei beschränkt hat, sondern auch auf alle sich von ihr loslösenden Länder. Die bekannten Bestimmungen des Berliner Vertrages vom Jahre 1878 legen Montenegro, Serbien und Rumänien (Art. 27, 35, 44) dieselben Pflichten in bezug auf die Glaubensfreiheit und die Gleichheit aller Untertanen ohne Unterschied der Konfessionen auf, die für die Türkei aufgestellt werden (Art. 62).

Zweiter Teil.

Das geltende Menschenrecht.

Ich wende mich jetzt zur Darstellung des auf der Versailler Friedenskonferenz entstandenen Menschenrechtes.

I.

Die Minderheitenverträge von 1919 und 1920.

1. Das Problem der Menschenrechte trat der Konferenz zum ersten Male in der Form des Schutzes der *Minderheiten* entgegen. Nach den

verschiedenen Völkerbundentwürfen des Präsidenten Wilson, sollte der Völkerbund von allen *neuen Staaten* sowohl die Wahrung der religiösen Freiheit, wie auch die Gleichheit in der Behandlung der Mehrheit und der nationalen und religiösen Minderheiten ausbedingen. Die im Hotel Crillon tagende Völkerbundkommission beschränkte den internationalen Schutz auf die religiöse Freiheit, dehnte ihn dagegen auf *alle* vertragsschließende Teile aus. Dieser Artikel 21 des Projekts¹⁸⁾ wurde aber von der Kommission bei der *zweiten Lesung* (Sitzung vom 13. Februar 1919) fallen gelassen. Es bleibt immerhin wichtig, dieses, wenn auch flüchtige, Auftauchen der Idee einer *allgemeinen* Garantie der Glaubensfreiheit festzuhalten.

2. Die von der Crillonener Kommission zurückgewiesene Regelung des Minderheitenschutzes kam nun natürlicherweise vor die am 1. Mai 1919 geschaffene »Kommission der Neustaaten und des Minderheitenschutzes«. Die Verhandlungen in dieser Kommission hatten aber keineswegs einen *allgemeinen*, sich auf alle Staaten erstreckenden, Vertrag im Auge, sondern betrafen bloß die Garantie der Rechte der Minderheiten in gewissen Ländern Ost- und Zentraleuropas.

Die Regierungen einiger dieser Staaten erblickten in einer solchen einseitigen Auferlegung von völkerrechtlichen Pflichten eine Verletzung ihrer nationalen Einheit und eine Beschränkung ihrer Souveränität und versuchten sich ihr zu widersetzen. Dieser Widerstand zeigte sich mit besonders großer Schärfe auf der Plenarsitzung der Konferenz am 31. Mai 1919. Paderewski (Polen) und Bratiano (Rumänien) protestierten gegen die von ihnen als *ungerecht* bezeichnete Aufstellung von Pflichten, denen *nicht alle* Mitglieder des Völkerbundes unterworfen würden; Trumbitsch (Jugoslawien) und Kramarz (Tschechoslowakei) suchten wenigstens einige Abänderungen zu erzielen. Präsident Wilson hielt bei dieser Gelegenheit eine große Rede, in der er die Haltung der verbündeten und assoziierten Mächte mit der Notwendigkeit den Weltfrieden zu sichern begründete; nach der Meinung des Präsidenten wäre dieser Frieden gefährdet, wenn den von den Verbündeten gewährten und durch ihre Macht garantierten *Gebietsabtretungen* gegenüber nicht ein Gegengewicht durch den *Schutz der Minderheiten* in den abgetretenen Ländern geschaffen würde.

Die Regierungen der Neustaaten ließen sich aber durch diese Rede nicht bekehren und so mußte die Kommission die Verträge ohne ihren

¹⁸⁾ »Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion, dont la pratique n'est pas incompatible avec l'ordre public et les mœurs et que dans leur juridiction respective, nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite du bonheur, en raison de son adhésion à une telle croyance, religion ou opinion« (V. David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, vol. II, p. 307, comp. p. 486).

und die New-Yorker Erklärung des Instituts
für Völkerrecht

Beistand ausarbeiten. Erst späterhin gelang es einigen der Neustaaten — Polen, der Tschechoslowakei und Griechenland — in einem gewissen Maße auf die Fassung der sie betreffenden Verträge einzuwirken.

Am 24. Juni 1919 übersandte Clemenceau, im Namen des Obersten Rates, dem Herrn Paderewski den endgültigen Text des polnischen Vertrages, der das Vorbild für alle nachfolgende Minderheitenverträge wurde. Das Begleitschreiben Clemenceaus an Paderewski ist der klassische Kommentar dieser Verträge.

Man ersieht aus diesem Briefe, daß es drei große Erwägungen gewesen sind, die die Hauptmächte bestimmt haben, die Neustaaten zur Anerkennung der Minderheitenrechte zu verpflichten.

1. Erstens, stellt Herr Clemenceau, mit besonderer Bezugnahme auf den Berliner Vertrag vom Jahre 1878, fest, daß sich im Bereich des europäischen öffentlichen Rechts eine Gewohnheit gebildet hat, der gemäß die Großmächte ihre Anerkennung von neuen oder vergrößerten Staaten der von diesen übernommenen Verpflichtung unterordnen, bestimmte Regierungsmethoden zu befolgen. (*«pratiquer certains principes de gouvernement déterminés»*).¹⁹⁾

2. Da die Sicherheit der Neustaaten zu großem Teile von der Macht abhängt, welche dem Völkerbund von den Großmächten zur Verfügung gestellt wird, so halten sich diese Mächte verpflichtet, den Bevölkerungen dieser Staaten die ihnen unentbehrlichen »wesentlichen Schutzrechte« (*droits essentiels de protection*) zu verbürgen.

3. Die Gründung des Völkerbundes hat den Vorteil mit sich gebracht, daß die Garantie der angeführten Bestimmungen nicht mehr auf der Intervention der Großmächte beruht — welche letztere immer dem Verdacht ausgesetzt ist, politische Ziele zu verfolgen — sondern dem Völkerbunde selbst übertragen ist.

Der Vertrag der alliierten und assoziierten Hauptmächte mit Polen wurde am 28. Juni 1919 unterzeichnet. Nur sehr langsam und widerstrebend haben die anderen Staaten ihre Opposition aufgegeben. Und heutzutage erstreckt sich das Geltungsgebiet des internationalen Schutzes der Minderheiten auf folgende Staaten, die entweder durch die Verträge oder durch vor dem Völkerbunde abgegebene Deklarationen gebunden sind: *Albanien, Österreich, Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien, Jugoslawien, die Tschechoslowakei und die Türkei.*

Das auf diese Weise entstandene Recht muß als ein *internationales Sonderrecht* bezeichnet werden — ein zwar im Vergleiche mit der Vorkriegszeit sehr erweitertes — aber dennoch ein Sonderrecht. Noch letztthin hat der Bericht des (am 7. März 1919) behufs Studiums der Minderheitenfrage vom Völkerbundsrate eingesetzten Komitees (be-

¹⁹⁾ Ich zitiere nach Journal Officiel de la Société des Nations, supplément spécial, No. 73, p. 44.

stehend aus den Herren Adatci, Sir Austen Chamberlain und Quinones de Leòn) diesen sonderrechtlichen Charakter des Minderheitenrechts durch die folgenden bedeutsamen Worte gekennzeichnet:

»... Die Verfasser der Verträge haben keineswegs die Absicht gehabt, Grundsätze für die Regierung (*principes de gouvernement*) mit universell verbindlichem Charakter aufzustellen. Sie haben niemals die Möglichkeit erwägt, oder zu erwägen behauptet, das allgemeine Prinzip der religiösen Toleranz auf alle Staaten der Welt auszudehnen; desgleichen haben die Verfasser auch hinsichtlich der Regierung der auf dem Territorium oder in den Kolonien der verschiedenen Staaten befindlichen Fremdvölker, keinerlei allgemeine Grundsätze mit universeller Anwendung aufgestellt... Die Konferenz hatte sich mit einer gewissen Anzahl von Problemen rein lokalen Charakters zu befassen, die nur in gewissen besonderen Regionen Europas existierten, die aber angesichts der damaligen politischen Situation, ernst und unaufschiebbar waren und nicht beiseite gelassen werden konnten.«²⁰⁾

3. Hat nun also die Friedenskonferenz sich darauf beschränkt, den Minderheiten bloß auf dem Territorium gewisser Staaten internationalen Schutz zu gewähren, so bedeutet sie doch in einer *anderen Richtung* einen *ungeheuren Fortschritt*, der ihr Werk weit über dasjenige des Berliner Vertrags erhebt. Die Konferenz hat den von ihr verheißenen Schutz nicht auf die Minderheiten beschränkt. Die sogenannten *Minderheitenverträge* enthalten, in Wirklichkeit, eine Anerkennung von gewissen *Menschenrechten*, in der dreifachen Form der Rechte der *Einwohner*, *Staatsangehörigen* oder *Glieder einer Minderheit*. Erstens ist der Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit, sowie das Recht auf freie Ausübung jedes Bekenntnisses allen *Einwohnern* der durch die Verträge gebundenen Staaten gewährt. Zweitens verkünden die Verträge die bürgerliche und politische Gleichheit aller *Staatsangehörigen*. Endlich werden den *Angehörigen der Minderheiten* eine Reihe von Rechten *insbesondere* zugesichert, nämlich der freie Gebrauch einer beliebigen Sprache, das Recht Wohlfahrts-, religiöse oder soziale Einrichtungen, sowie Schulen zu errichten und zu leiten, Erleichterungen auf dem Gebiete des öffentlichen Unterrichts u. a. m.

²⁰⁾ »Les auteurs des traités n'ont nullement eu l'intention d'énoncer les principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle. Ils n'ont jamais considéré ni prétendu considérer la possibilité d'appliquer à tous les Etats du monde le principe général de la tolérance religieuse, ils n'ont pas non plus établi de principes généraux d'une application universelle, en ce qui concerne le gouvernement des peuples étrangers qui pourraient être compris dans le territoire ou les possessions coloniales des divers Etats... La Conférence avait à s'occuper d'un certain nombre de problèmes d'un caractère purement local, qui se posaient seulement dans certaines régions particulières de l'Europe mais qui, d'autre part, en raison de la situation politique du moment, étaient graves, urgents et ne pouvaient être négligés.«

Freilich unterscheidet sich der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte von dem Schutze der Minderheiten durch ein höchst wichtiges Merkmal. Es folgt zwar aus dem Art. 1 der Verträge, daß alle drei Kategorien als »Grundgesetze« anzuerkennen sind, »mit der Wirkung, daß kein Gesetz, keine Verordnung und keine amtliche Handlung im Gegensatz oder Widerspruch zu ihnen stehen, und daß kein Gesetz, keine Verordnung und keine amtliche Handlung gegen sie Geltung beanspruchen darf.« Einwohner-, Bürger- und Minderheitenrechte bilden also gewissermaßen den *Inhalt* einer *internationalen* Verfassung und sind im selben Grade für die nationalen Stellen unantastbar. Dennoch besteht ein *wesentlicher Unterschied* zwischen den beiden ersten Kategorien und der dritten: denn laut dem letzten Artikel der Verträge (Art. 12 des polnischen Vertrages) sind bloß die die *Minderheiten* betreffenden Artikel zu »Verpflichtungen von internationalem Interesse« erklärt und »unter die Garantie des Völkerbundes gestellt«. Mit anderen Worten, der völkerrechtliche Schutz der Minderheiten beruht auf einer internationalen Vereinbarung, die den Charakter einer *lex perfecta* trägt; dagegen genießen die Einwohner und Staatsbürger bloß den Schutz einer internationalen *lex imperfecta*.

Abgesehen aber von diesem Unterschied in den *Sanktionen* kann man behaupten, daß die Minderheitenverträge ein die Souveränität zu Gunsten des Individuums beschränkendes wirkliches *Menschenrecht* (*droit humain*) gegründet haben, oder mit anderen Worten, daß die Minderheitenverträge in gewissen Ländern ein der Willkür der Staaten entzogenes juristisches Gemeingut der Menschheit geschaffen haben.

II.

Die Forderung eines allgemeinen Minderheitenrechts seitens der durch die Verträge gebundenen Staaten.

Ich habe schon oben hervorgehoben, daß der Sondercharakter dieses neuen Menschenrechts, gleich bei seiner Entstehung, als eine *diminutio capitis* von den Staaten empfunden worden ist, denen die daraus entspringenden Pflichten einseitig auferlegt wurden. Und erklärlicherweise hat sich diese Empfindung insbesondere gegen die unter *internationale Garantie* gestellten Bedingungen über die Minderheiten gerichtet. Die daraus sich ergebende Bitternis ist sehr intensiv im Jahre 1922, während der dritten Völkerbundversammlung zum Ausdruck gekommen: die Vertreter Jugoslawiens, Rumäniens und der Tschechoslowakei haben kategorisch erklärt, ihre Regierungen würden nicht die geringsten neuen Verpflichtungen den Minderheiten gegenüber eingehen, solange dieselben nicht auf *alle* Mitglieder des Völkerbundes ausgedehnt wären. Derselbe Geist hat auch die erst später in den Völkerbund aufgenommenen

Staaten, *Estland* und *Lettland* dazu getrieben, gegen die Forderungen des Völkerbundes Stellung zu nehmen, die auf die Abgabe von mit den Minderheitenverträgen identischen *Erklärungen* hinausgingen. Auch hat sich der Rat damit begnügen müssen, von den Verfassungen dieser Länder, wie auch von der *finnländischen* Konstitution, bloß *Kenntnis zu nehmen* (prendre acte)²¹⁾. Es muß dabei bemerkt werden, daß der Widerstand der baltischen Staaten keineswegs dem Wunsche entsprungen ist, einer internationalen Garantie auszuweichen: Estland und Lettland haben im Prinzip ihre Zustimmung zu dieser Garantie gegeben, aber dieselbe von der Verallgemeinerung (généralisation) des neuen Rechts abhängig gemacht.

Der Völkerbund scheint übrigens den heiklen Charakter der Lage sehr früh erkannt zu haben. Denn schon am 21. September 1922 hat die dritte Bundesversammlung eine Resolution angenommen in welcher der *Hoffnung* Ausdruck gegeben wird, »daß die dem Völkerbunde gegenüber hinsichtlich der Minderheiten durch keinerlei rechtliche Verpflichtungen gebundenen Staaten bei der Behandlung ihrer völkischen (de race), religiösen und sprachlichen Minderheiten, *wenigstens* denselben Grad der Gerechtigkeit und Duldsamkeit beobachten würden, der von den Verträgen gefordert wird und der stetigen Handlungsweise des Rates entspricht.« Diese sehr unbestimmt gehaltene Deklaration befriedigte aber die durch die Minderheitenverträge gebundenen Staaten keineswegs. Auf der *sechsten Bundesversammlung* (am 14. September 1925) brachte *Litauen* den Vorschlag ein, eine *allgemeine Konvention* über die Rechte und Pflichten der Staaten in bezug auf die Minderheiten zwischen allen Mitgliedern des Völkerbundes zu schließen. »Eine moralische Einheit (unité morale) zwischen den Mitgliedern des Völkerbundes, erklärte der litauische Vertreter, Herr Galvanauskas, ist nicht möglich, solange die Souveränität der Einen durch ein höheres Interesse beschränkt ist, während die Aktion der Anderen diese Schranke nicht kennt.« Dieser Vorschlag wurde von *Polen* und *Rumänien* unterstützt, stieß dagegen auf einen heftigen Widerstand seitens einiger durch keine Verträge gebundenen Staaten, namentlich Frankreichs, Englands, Italiens, Belgiens. Als Hauptgrund ihrer Opposition führten diese Staaten die Erwägung an, die Verallgemeinerung des Minderheitenrechts würde in allen Staaten, die keine Minderheiten besitzen, Strömungen zur Bildung *künstlicher* Minoritäten hervorrufen, welche letztere den Schutz des Völkerbundes in Anspruch nehmen könnten; und so könnte die vorgeschlagene Ausdehnung des Minderheitenrechts nicht zur Befriedung, sondern zu neuen Zwisten führen. Andererseits ist behauptet worden, ein allgemeiner Minderheitenvertrag sei bedeutungslos für die

²¹⁾ Diese Verfassungen entsprechen übrigens dem Geiste der Minderheitenverträge und sind manchmal sogar liberaler.

amerikanischen Staaten, in denen die fremdländischen Einwanderer mit der Hauptmasse sich auf natürlichem Wege assimilieren und wo es also keine der Garantie des Völkerbundes benötigende Minoritäten gäbe ²²⁾).

4. Der von Litauen eingebrachte Vorschlag ist sehr nützlich gewesen. Er hat der Welt den Sondercharakter des Minderheitenrechts anschaulich vor die Augen geführt. Er hat gezeigt, daß die Mächte, die dieses Recht geschaffen und auf deren Macht die Garantie des Völkerbundes beruht, sich kategorisch weigern, diesem Recht den *universalen* Charakter zu verleihen. Und der bekannte Bericht des vom Völkerbund am 7. März 1929 eingesetzten Komitees, hat diese Gewißheit wenn möglich, noch bekräftigt.

III.

Das Problem der Existenz eines positiven internationalen Menschenrechts.

Es gibt also heutzutage bloß ein *lokales*, durch Sanktionen geschütztes, positives internationales *Minderheitenrecht*. Es bleibt aber die Frage offen, ob es nicht schon ein, zwar nicht auf Sanktionen gestütztes, aber doch auf Verträgen oder Gewohnheit beruhendes, *allgemeines positives Menschenrecht* gibt?

Um diese Frage mit einiger Sicherheit beantworten zu können, ist es vor allem notwendig, sich darüber klar zu werden, ob die bei der Schaffung des neuen Völkerrechts so sehr maßgebenden alliierten und assoziierten Hauptmächte diesem *Menschenrecht* — im Gegensatz zum Minderheitenrecht — universelle Geltung zuerkennen? Mit anderen Worten, ob sie den Neustaaten die Befolgung allgemeingültiger, von ihnen selbst längst anerkannter, juristischer (nicht bloß moralischer) Grundsätze bloß aus Vorsicht *ausdrücklich* auferlegt haben, oder aber auch hier reines Lokalrecht schaffen wollten?

Die Lösung dieses Problems könnte man auf *zweierlei* Wegen erstreben. Der *erste* würde zunächst zur Feststellung der Behandlung führen, welche die Hauptmächte den Menschenrechten auf ihrem eigenen Gebiete angedeihen lassen. Darauf antworten scheinbar 1. die Texte der verschiedenen Verfassungen, welche die Menschen und Bürgerrechte garantieren, 2. die oben angeführte Resolution der Völkerbundversammlung vom 21. September 1922, — an der die Hauptmächte, mit Ausnahme Amerikas, teilgenommen haben, und die der Hoffnung Raum verleiht, die durch keinerlei Verträge gebundenen Mächte würden dennoch die Bestimmungen derselben beobachten. Man sieht aber sofort, daß der Völkerbund von den Verfassungen der Hauptmächte *nicht Kenntnis genommen*

²²⁾ Rapport de M. de Mello-Franco au Conseil de la Société des Nations du 9 décembre 1925, J. O. de la Société des Nations, février 1926, p. 141.

hat, wie es mit den Konstitutionen Estlands und Lettlands der Fall gewesen ist. Diese Verfassungen haben also bloß vom innerstaatlichen Standpunkt aus einen rechtlichen Charakter; dagegen enthalten sie keine juristische Verpflichtung der Hauptmächte gegenüber der Völkergemeinschaft, höchstens eine moralische. Desgleichen kann aus der in der Resolution vom 21. September 1922 ausgesprochene »Hoffnung« keine rechtliche Pflicht der durch die Verträge nicht gebundenen Mächte gefolgert werden, — sondern wiederum bloß eine moralische Pflicht. Auf diesem Wege können wir uns also über das *Rechtsgefühl* der Hauptmächte hinsichtlich der Menschenrechte *nicht* orientieren.

Es bleibt also nur der *zweite* Weg übrig — die Untersuchung der Haltung, welche die alliierten und assoziierten Hauptmächte hinsichtlich der Menschenrechte den Staaten gegenüber beobachtet haben, welche die Verträge von 1919 und 1920 nicht gezeichnet haben.

In dieser Richtung nun hat uns die Geschichte schon drei sehr wichtige Fingerzeige erteilt. Die *Sowjet-Union*, sowie die *jungtürkische Regierung* und die *mexikanische Regierung* haben sich bekanntlich — um gelinde zu sprechen — an den Menschenrechten in einem bisher selten erreichten Grade vergangen. Die Untersuchung der Haltung der Hauptmächte diesen drei Regierungen gegenüber wird uns daher in die Lage setzen, einen etwas tieferen Einblick in das »Rechtsgewissen« der Verfasser der Minderheitenverträge von 1919—1920 zu gewinnen.

A. Die Haltung der Hauptmächte der Sowjetrepublik gegenüber.

Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken ist eine politische *anationale* Organisation, die als der Keim einer kommunistischen Internationale bezeichnet werden kann, jedenfalls, aber — auch wenn sie als Staat angesehen werden sollte, — eine vom *ehemaligen Russischen Staate ganz verschiedene Neubildung* ist. Trotzdem haben es die Hauptmächte für möglich befunden, diese *Neubildung* anzuerkennen, ohne von ihr die Anerkennung der Menschenrechte zu verlangen, obwohl diese Pflicht, wie wir gesehen, von den besagten Mächten einer ganzen Reihe von *neuen*, im Weltkriege geborenen Staaten auferlegt worden ist. Ich habe natürlich hier nicht die Möglichkeit, mich in eine allgemeine Kritik der heute herrschenden Theorie und Praxis der Anerkennung der neuen Staaten und Regierungen einzulassen. Ich will hier nur auf die höchst interessante Zuspitzung der herrschenden Praxis hinweisen; denn niemals wohl ist die vollständige Belanglosigkeit des inneren Regime für die Anerkennung eines neuen Staates oder einer neuen Regierung, schroffer und — ich möchte sagen — *unmenschlicher* behauptet worden, als bei der Anerkennung der Sowjet-Regierung.

Ich nehme hier *nur* auf die Haltung der verbündeten und assoziierten Hauptmächte Bezug, weil die anderen Regierungen, die, wie z. B. Deutschland, *auch* die Sowjets anerkannt haben, den Schutz der Menschenrechte bisher noch nicht zu einem ausdrücklichen Satz eines, wenn auch lokalen, *Völkerrechts* erhoben haben.

Bekanntlich haben die Hauptmächte den Bolschewismus während seiner Anfänge eine Zeitlang bekämpft; doch löste sich ihre gemeinsame Front ziemlich schnell auf. Es war die englische Regierung, die zuerst mit den Sowjets in Verhandlungen trat. Am 7. Juni 1920 hielt Herr Lloyd George im englischen Unterhause eine bedeutsame Rede, in welcher er sich sehr energisch gegen die sogenannte »neue Doktrin« wandte, eine Doktrin, die den Handel mit denjenigen Nationen verbieten wolle, deren Regierungsmethoden beanstandet wären. Der englische Premier-Minister brachte dabei in Erinnerung, daß Großbritannien seinerzeit Beziehungen zur zaristischen Regierung und zu derjenigen Abdul-Hamids unterhalten, ja sogar mit *Kannibalen* Handel getrieben habe. Mr. Lloyd George zog daraus die Folgerung, daß die von den Bolschewiki verübten Grausamkeiten durchaus kein Hindernis für Handelsbeziehungen zwischen England und der Moskauer Regierung abgeben könnten. Auch wurde bald darauf (16. März 1921) der Handelsvertrag Sir Robert Horne — Krassin geschlossen, ein Vertrag der nicht die geringste Bestimmung zu Gunsten der unter das Joch der Sowjets gebeugten russischen Bürger enthält. Dieser Vertrag von 1921 zog, nach den im Parlament abgegebenen Erklärungen Lloyd Georges, eine *de facto* Anerkennung der Sowjetregierung mit sich. (Der Text des Vertrages in *The Times* vom 17. März 1921.)

Am 1. Februar 1924 gewährte die englische *Arbeiterregierung* der Sowjetregierung die Anerkennung *de jure*, ohne daran irgend welche Bedingungen zu knüpfen. Eine englisch-bolschewistische Konferenz arbeitete darauf zwei Verträge aus, betreffend die Regelung der Forderungen der britischen Inhaber der russischen Anleihen sowie die Vergütung für die Verstaatlichung der britischen Unternehmen in Rußland. Die Verträge untersagen jeder Partei die Propaganda gegen die andere. Es fehlt in ihnen jegliche Bestimmung über den Schutz der Menschenrechte in Rußland.

Die Arbeiterregierung wurde bald darauf gestürzt und die ans Ruder gekommene konservative Regierung legte die beiden Verträge dem Parlament nicht vor. Dagegen blieb die Anerkennung *de jure* der Sowjetregierung bestehen.

Im Jahre 1927 hielt es die *konservative Regierung* für angemessen, die diplomatischen Beziehungen mit Moskau abzubreaken. Dieser Bruch wurde aber durch ein einziges Motiv bestimmt: nämlich durch die Wühlarbeit, welche die Sowjets in der ganzen Welt gegen die englischen

Interessen führten. Sehr belehrend ist in dieser Hinsicht die Note Sir Austen Chamberlains vom 23. Februar 1927 an den Geschäftsträger der Sowjets in London. In dieser Note erklärt der englische Außenminister, daß die englische Regierung weder an den inneren Angelegenheiten Rußlands, noch an seiner Regierungsform interessiert sei; sie fordere von der Moskauer Regierung lediglich die Enthaltung von jeglicher Einmischung in rein britische Interessen und desgleichen von gegen britische Untertanen gerichteten Handlungen oder Propaganda ²³⁾.

Am 5. November 1929 unterbreitete die wiederum ans Ruder gelangte Arbeiterregierung dem Unterhause eine Motion, in der die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Moskau befürwortet wurde, und zwar auf Grund eines bereits mit einem Sowjetdelegierten ausgearbeiteten Protokolls. Dieses Protokoll stipulierte für den Tag, an dem die beiderseitigen Botschafter ihre Beglaubigungsbriefe austauschen würden, die Erneuerung der Klausel des früheren Vertrages, welche einem jeden Teile die Propaganda gegen den anderen untersagte. Während der Debatten bezog sich der Außenminister Mr. Henderson besonders auf die Bedürfnisse des britischen Handels und auf die allgemeine Notwendigkeit, einer verworrenen und für den Frieden bedrohlichen Situation ein Ende zu bereiten. Der liberale Führer Lloyd George sprach sich im selben Sinne aus. Der Chef der konservativen Partei, Mr. Baldwin, beanstandete die Motion, weil die schwebenden Fragen (Schulden, Wiedergutmachung) nicht *vor* der Wiederaufnahme der Beziehungen erledigt würden und weil er nicht das geringste Vertrauen zu dem Versprechen der Sowjets, ihre Propaganda aufzugeben, hätte. Doch zog, ganz im Einklang mit der früheren Haltung Englands, kein einziger der Wortführer der Parteien das innere russische Regime in Betracht. Schließlich wurde die Motion Hendersons angenommen. Und so muß man feststellen, daß die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen England und den Sowjets, wie früher ihre Unterbrechung, ohne jegliche Rücksicht auf humanitäre Momente vor sich gegangen ist.

Desgleichen haben auch die *französischen* Regierungen niemals den Schutz der Menschenrechte im Bereich des früheren russischen Reiches als eine eventuelle Bedingung der Anerkennung der Sowjetregierung in Betracht gezogen. So formulierte Ministerpräsident Poincaré, am 9. April 1924 im französischen Senat drei Bedingungen, »deren vorhergehende Annahme durch die Moskauer Regierung es Frankreich erlauben würde, mit dieser in normale Beziehungen (*rappports réguliers*) zu treten«. Diese Bedingungen bestanden in der Anerkennung der Schulden der ehemaligen russischen Regierung seitens der Sowjets, der Wiederauf-

²³⁾ Cmd. 2895 Russia No 3 (1927), A Selection of Papers Dealing with the Relations between H. M. Government and the Soviet Government, 1921—1927.

nahme des russischen Staatsanleihendienstes, der Entschädigung der an ihrem Eigentum geschädigten französischen Bürger; und schließlich in der Verpflichtung der Sowjets, sich jeglicher Einmischung in die innere Politik Frankreichs zu enthalten. Nichts mehr. Herr Poincaré erklärte ausdrücklich, daß das gegenwärtige Regime Rußlands Frankreich ebenso wenig angehe, wie das Regime Italiens oder Spaniens ²⁴⁾.

Das nächstfolgende französische Kabinett des Herrn Herriot gewährte der Sowjetregierung die Anerkennung *de jure*, wobei sie ausdrücklich die Rechte der französischen Bürger reservierte, aber nicht die geringste Klausel hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte in Rußland aufstellte. Im Gegenteil, das Telegramm des Herrn Herriot vom 28. Oktober 1924 an Rykow und Tschitscherin erklärt die Nicht-Intervention in die inneren Angelegenheiten zur *Regel* in den beiderseitigen Beziehungen zwischen Frankreich und der Sowjet-Union.

Von dem selben Gedankengange geht augenscheinlich der Vertrag vom 20. März 1924 zwischen den *Sowjets* und *Italien* aus. Derselbe erkennt »die Macht eines jeden der vertragschließenden Staaten als die einzige gesetzmäßige und souveräne im respektiven Lande an, mit allen Folgerungen, die sich hieraus für die andere Partei nach dem Völkerrecht und den internationalen Gewohnheiten ergeben«. Und auch im Verträge vom 20. Januar 1925 zwischen den *Sowjets* und *Japan* sucht man vergeblich nach dem kleinsten Vorbehalte, der gegen den Mißbrauch der Souveränität seitens der Sowjets ihren Untertanen gegenüber gerichtet wäre.

Die Regierung der *Vereinigten Staaten von Nord-Amerika* hat bis jetzt die Sowjetregierung weder *de jure* noch *de facto* anerkannt. Sie hat bloß ihren Bürgern die Erlaubnis erteilt, mit dem »russischen Volke« Handel zu treiben. Leider steht aber diese ablehnende Haltung in keinerlei Verbindung mit dem inneren Regime Rußlands.

Freilich brandmarkt die weltberühmte Note des Staatssekretärs Bainbridge Colby an den italienischen Botschafter Baron Avezana, vom 10. August 1920, in den schärfsten Ausdrücken die »grausame Bedrückung (savage oppression)« des russischen Volkes durch eine bolschewistische Minorität und konstatiert die Unmöglichkeit für die Vereinigten Staaten mit der Sowjetregierung in Beziehungen zu treten, die »unter befreundeten Regierungen üblich sind«. Doch ist diese Unmöglichkeit nicht mit dem Regierungssystem der Union begründet, sondern mit der von den Sowjets offen verkündeten Mißachtung der internationalen Verträge sowie mit ihrer auf eine Weltrevolution gerichteten Außenpolitik.

Auch in der Folge hat die Regierung der Vereinigten Staaten ihren

²⁴⁾ Journal Officiel de la République Française du 10 avril 1924, no. 60, p. 671—672.

Eintritt in Verhandlungen mit den Sowjets von folgenden Bedingungen abhängig gemacht: das Aufgeben der kommunistischen Umsturz-Propaganda in den Vereinigten Staaten, die Anerkennung der Schulden und die Zurückgabe der konfiszierten Güter ²⁵⁾. Da nun die Moskauer Regierung in keinem dieser drei Punkte der amerikanischen Regierung entgegengekommen ist, so hat diese letztere den Sowjets ihre Anerkennung nicht gewährt. Wenn aber auch zu gleicher Zeit die amerikanischen Staatsmänner die Tyrannei der Sowjets sehr oft und öffentlich angegriffen und gebrandmarkt haben, so bleibt es doch wahr, daß die Verletzung der Menschenrechte in Rußland keinen entscheidenden Einfluß auf die offizielle amerikanische Politik den Diktatoren des Kremls gegenüber ausgeübt hat ²⁶⁾.

Diese Haltung der Hauptmächte der Sowjetunion gegenüber ist natürlich mit ihrer Politik den Minderheiten gegenüber unvereinbar. Sie steht auch in grellem Widerspruch zu ihrer früheren auch in *Rußland* geübten Politik — nämlich der Regierung des Admirals Kolttschak gegenüber. Bekanntlich hat die Note der alliierten Mächte an den Admiral Kolttschak vom 26. Mai 1919 die Regierung des Admirals unter einer Reihe von *Bedingungen* anerkannt. Und einer dieser Punkte forderte »die Bürgschaft dafür, daß diejenigen, denen sie (die Verbündeten) zu helfen gewillt sind, die Absicht haben, die bürgerliche und religiöse Freiheit für alle russischen Staatsangehörigen einzuführen und daß sie keinerlei Versuche machen werden, um das von der Revolution vernichtete Regime wieder einzuführen« ²⁷⁾. Der Admiral Kolttschak hat denn auch ein solches Versprechen abgegeben. Und so sieht man, daß die alliierten Mächte es für möglich gehalten haben, dem *antibolschewistischen* Rußland gegenüber ihre Anerkennung von der Garantie gewisser Menschen- und Bürgerrechte abhängig zu machen. Und andererseits, wie wir gesehen haben, ist dem *bolschewistischen* Rußland gegenüber davon niemals die Rede gewesen.

Die Haltung der Hauptmächte der Sowjetunion gegenüber ist auch auf kollektivem Wege zum Ausdruck gekommen, und zwar auf den im Jahre 1922 in *Cannes* und *Genua* abgehaltenen Konferenzen. Der erste Punkt der im Januar 1922 in *Cannes* angenommenen Resolution erklärt ausdrücklich, daß »die Nationen nicht das Recht in Anspruch nehmen können, einander die Grundsätze zu diktieren, nach denen sie im Inneren ihre Ordnung des Eigentums, ihre Ökonomie

²⁵⁾ S. Antwort des Staatssekretärs Hughes an Tschitscherin vom 16. Dezember 1923.

²⁶⁾ Über die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Sowjets vgl. die amerikanische Publikation »Information Service« von der »Foreign Policy Association« herausgegeben, IV. Band, S. 477 ff. (Febr.—März 1929), Artikel von Vera A. Micheles.

²⁷⁾ »l'assurance que ceux qu'elles sont disposées à assister entendent établir la liberté civile et religieuse pour tous les ressortissants russes et ne feront aucune tentative pour réintroduire le régime que la révolution a détruit.«

und ihre Regierung einrichten sollen«. Und am 10. April 1922, auf der *Genueser* Konferenz, hat Tschitscherin ausdrücklich von diesem Punkte des Beschlusses von Cannes Kenntnis genommen. So sieht man auch hier deutlich, daß das von den Hauptmächten aufgestellte Rechtssystem — sobald es sich nicht um Minderheitenmächte handelt — auch nicht die geringste Forderung einer Achtung der Menschenrechte enthält.

B. Die Verfolgung der katholischen Kirche in Mexiko.

Die Verfolgung der katholischen Kirche in Mexiko während der letzten Jahre hat gleichfalls keine besondere Teilnahme bei den Mächten hervorgerufen, die als Hüter der Menschen- und Minderheitenrechte in Zentral- und Osteuropa auftreten. Und doch haben diese Glaubensverfolgungen die katholische Kirche gezwungen, dem öffentlichen Gottesdienst zu entsagen. Und doch haben Massenverhaftungen und Hinrichtungen von Priestern und Gläubigen stattgefunden. Und doch hat der Papst Pius IX. im Jahre 1927 einen Aufruf an alle zivilisierten Völker, ohne Unterschied des Glaubens, gerichtet, in dem er feststellt, daß »die Katholiken in Mexiko heuer ärgere Verfolgungen auszustehen hätten, als sie jemals der Geschichte bekannt gewesen«²⁸⁾.

Von dem Hintergrunde dieser Neutralität den empörendsten Verletzungen der Menschenrechte gegenüber sieht man einzig und allein die *persönliche* Aktion des amerikanischen Botschafters in Mexiko, Dwight Morrow, sich abheben. Diese persönliche Aktion hat nach dem glücklichen Ausgang einer anderen, höchst offiziellen Intervention der Washingtoner Regierung angesetzt, welche letztere zur Wahrung der durch die mexikanische Gesetzgebung über das Erdöl verletzten Interessen der amerikanischen Staatsbürger eingeschritten war. Nach Erledigung dieser Angelegenheit zur Zufriedenheit der amerikanischen Regierung benutzte der Botschafter die Entspannung, um zwischen der mexikanischen Regierung und dem Heiligen Stuhle als persönlicher Vermittler in der religiösen Frage aufzutreten.

Die sehr geschickte Vermittlung des Herrn Dwight Morrow ist auch von Erfolg gekrönt gewesen und hat zu einem Kompromiß geführt, der es der Kirche ermöglicht hat, den öffentlichen Gottesdienst wieder aufzunehmen. Der apostolische Delegierte in Mexiko hat den Bemühungen des amerikanischen Botschafters um den Frieden zwischen

²⁸⁾ Lechartier im »Correspondant« vom 25. Juni 1928. Über die mexikanischen Gesetze von 1926 und 1927, die die systematische Verfolgung der katholischen Kirche legalisiert haben, vgl. Prof. A. Verdross (Das neue Reich, II. Jahrgang, Nr. 9, 1. Dezember 1928) und Dr. R. A. Métall in der Zeitschrift für öffentliches Recht, VIII, Heft 2, 1929 und in Friedenswarte, März 1929, Heft III.

der mexikanischen Regierung und der katholischen Kirche öffentlich seinen größten Dank gezollt ²⁹⁾).

Die diskrete und erfolgreiche Vermittlung des Mr. Dwight Morrow verdient natürlich die größte Anerkennung. Vom allgemeinen Standpunkte muß aber festgestellt werden, daß diese persönliche Vermittlung in keiner Weise mit der Aktion zu vergleichen ist, die der Völkerbundrat auf Grund der Minderheitenverträge zum Schutze einer bedrückten religiösen Minorität entwickeln muß. Auch hat es allen Anschein, daß die Vermittlung des Herrn Dwight Morrow von den Vertretern der anderen Hauptmächte nicht unterstützt worden ist. Wenigstens hat nichts darüber verlautet. Und so kann man auch anlässlich des mexikanischen Falles feststellen, daß Verletzungen von Menschenrechten das Rechtsgefühl der Hauptmächte nur dann berühren, wenn sie in Zentral- oder Osteuropa stattfinden. Die Minderheitenverträge sind nun einmal partikulares Recht, nicht mehr.

C. Die Haltung der Hauptmächte angesichts der armenischen Massaker.

Bekanntlich hat gleich im Beginne des Weltkrieges die *jungtürkische Regierung* den Moment für günstig erachtet, um sich endgültig der lähmenden Fesseln der Humanitätsintervention der Großmächte zu entledigen, und zwar nach den schon von Adbul-Hamid erprobten, radikalen Methoden. Besagte Mächte hatten gerade vor dem Weltkriege die Türkei zur Annahme eines Reformplanes für Armenien genötigt und es erschien den Türken sehr verlockend, diese Reformen, mit einem Schlage, auch für die Zukunft gegenstandslos zu machen. Und so hat die jungtürkische Regierung im Jahre 1915 ungefähr eine Million armenischer Untertanen der Türkei *deportiert* und während dieser Deportation entweder abschlachten oder durch Hunger, Durst, Krankheiten und Mißhandlungen umkommen lassen. Dieses Verbrechen gegen die ganze Menschheit ist in seiner ganzen Ungeheuerlichkeit sowohl durch das in englischen und schweizerischen Publikationen veröffentlichte Zeugnis von Neutralen, wie auch durch die im Jahre 1919 von Dr. Lepsius herausgegebene *Sammlung diplomatischer Aktenstücke des Deutschen Auswärtigen Amtes* erhärtet.

Die Haltung Deutschlands in der armenischen Frage ³⁰⁾ während des Weltkrieges ist hauptsächlich auf das bekannte Telegramm des

²⁹⁾ S. Lugan, La lutte religieuse au Mexique et la pacification im »Correspondant« vom 25. September 1929. Über die Erdölfrage Benjamin H. Williams, Economic Foreign Policy of the United States, New York, 1929, pp. 110—128.

³⁰⁾ Vgl. meinen Aufsatz: Das armenische Problem im Lichte des Völker- und Menschenrechtes im Hefte Nr. 15 der Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel.

deutschen Botschafters in Konstantinopel Freiherr von Wangenheim vom 31. Mai 1915 an das Auswärtige Amt zurückzuführen. Der Botschafter teilt mit, daß die türkische Regierung »zur Eindämmung der armenischen Spionage und um neuen armenischen Massenerhebungen vorzubeugen« beabsichtigt, »alle nicht ganz einwandfreien Familien« aus den armenischen Zentren nach Mesopotamien überzusiedeln und dabei »dringend bittet«, ihr »hierbei nicht in den Arm zu fallen«. Der Botschafter ist sich wohl bewußt, daß diese Maßnahmen eine große Härte für die armenische Bevölkerung bedeuten, er meint aber, daß Deutschland diese Maßnahmen »wohl in ihrer Form mildern, aber nicht grundsätzlich hindern dürfe«. Und so hat denn auch die damalige deutsche Regierung gegen die ihr angezeigte *Deportation* der Armenier keinen Protest erhoben.

Was nun diese Zustimmung der deutschen Regierung zur Deportation betrifft, so drängen sich hier zwei Fragen auf, zu deren objektiven Beantwortung leider auch die veröffentlichten »Diplomatischen Aktenstücke« kein genügendes Material liefern.

Erstens einmal die Frage, ob die Zustimmung Deutschlands zur Deportation wirklich durch den *Notstand* seines Bundesgenossen, also durch die damalige militärische Lage der Türkei gerechtfertigt war? Das Urteil über diese Militärnotwendigkeit muß man den Militärhistorikern überlassen. Es muß aber doch vermerkt werden, daß nach dem späteren Gesamturteil der Deutschen Botschaft und der deutschen Konsulate »keinerlei Beweise für Aufstandspläne oder Gefahr einer Volkserhebung vorlagen«³¹⁾.

Zweitens darf man sich wohl fragen, ob die Zulassung der Deportation seitens Deutschlands nicht von gewissen *Garantieforderungen* hätte begleitet werden sollen, z. B.: der Ausschließung der Frauen, Kinder und Greise von der Verbannung, der Begleitung der Transporte und der Beaufsichtigung der Konzentrationslager durch Delegierte oder Vertrauensmänner der deutschen Botschaft oder der Konsulate. Wie gesagt, können aber diese Fragen, wenigstens auf Grund des mir zugänglich gewesenem Materials, noch nicht beantwortet werden.

Wenn nun also einstweilen die Stellungnahme der Wilhelmstraße in der *Deportationsfrage* bei manchen Bedenken erwecken kann, so muß angesichts gewisser während des Krieges verbreiteter Verleumdungen mit dem höchsten Nachdruck, und zwar auf Grund *amtlicher* deutscher Veröffentlichungen, hervorgehoben werden, daß die Ausartung der Deportation in *Massaker* den energischen Protest der deutschen Vertreter in Konstantinopel ausgelöst hat. Freiherr von Wangenheim selbst hat, nachdem er sich davon überzeugt hatte, *was* die Türken

³¹⁾ Lepsius, Deutschland und Armenien, Seite LXX.

unter Deportation verstanden, bei der Pforte die eindringlichsten Vorstellungen gegen die Greuel erhoben und den deutschen Konsuln entsprechende Instruktionen gegeben. In gleichem Sinne haben auch alle Nachfolger des Freiherrn von Wangenheim auf die Pforte einzuwirken gesucht. Nach ihren eigenen Berichten aber durchaus vergeblich.

Um nun den Charakter der türkischen »Deportation« authentisch darzustellen, erlaube ich mir aus der Fülle des deutschen Aktenmaterials einige Stellen herauszugreifen:

Konsul Kuckhoff (Bericht aus Samsun vom 4. Juli 1915): »Es handelt sich um nichts weniger, als um die Vernichtung oder gewaltsame Islamisierung eines ganzen Volkes« (Nr. 116).

Konsul Rößler (27. Juli 1915 aus Aleppo): »... Meine bisherige telegraphische und schriftliche Berichterstattung dürfte dargetan haben, daß die türkische Regierung über den Rahmen berechtigter Abwehrmaßregeln gegen tatsächliche und mögliche armenische Umtriebe weit hinausgegangen ist, vielmehr durch die Ausdehnung ihrer Anordnungen, deren Durchführung sie in der härtesten und schroffsten Weise den Behörden zur Pflicht gemacht hat, auch gegen Frauen und Kinder, bewußt den Untergang möglichst großer Teile des armenischen Volkes mit Mitteln herbeizuführen bestrebt ist, welche dem Altertum entlehnt sind, einer Regierung aber, die mit Deutschland verbündet sein will, unwürdig sind« (Nr. 120).

Der deutsche Botschafter in Konstantinopel Graf Wolff-Metternich berichtet am 10. Juli 1916: »Die türkische Regierung hat sich in der Durchführung ihres Programms: Erledigung der armenischen Frage durch die Vernichtung der armenischen Rasse, weder durch unsere Vorstellungen noch die Vorstellungen der amerikanischen Botschaft und des päpstlichen Delegaten, noch auch durch Drohungen der Entente-Mächte, am allerwenigsten aber durch die Rücksicht auf die öffentliche Meinung des Abendlandes beirren lassen...«

Wenn Deutschland während des Weltkrieges die einzige Macht gewesen ist, die in den Gang der unseligen armenischen Geschehnisse eingreifen konnte und also in gewissem Maße dafür vor der gesamten Menschheit eine wenigstens moralische Verantwortung trug, so wechselten die Rollen natürlich vollständig mit dem Ausgange des Krieges. Und zwar fordert die Haltung der alliierten und assoziierten Mächte Armenien und den Armeniern gegenüber zu nicht minder lehrreichen Vergleichen mit den in ihren Minderheitsverträgen proklamierten Grundsätzen auf, als ihre Politik in der russischen Frage.

Während des Weltkrieges haben die verantwortlichen Staatsmänner der Hauptmächte die von den Jungtürken an den Armeniern verübten Verbrechen auf das schärfste gebrandmarkt und sich feierlichst verbunden, die Überreste des armenischen Volkes vom ottomanischen

Joche zu erlösen. Und am 10. August 1920, am Tage, wo der Vertrag von Sèvres geschlossen wurde — dieser Höchstpunkt der Humanitätsintervention in der Türkei —, schien es wirklich, daß diese Versprechen erfüllt waren. Das russische Armenien war als unabhängiger Staat anerkannt und der Präsident Wilson erhielt das Mandat, die Grenzen zwischen diesem Armenien und der Türkei zu ziehen — mit anderen Worten, die Teile des türkischen Armeniens zu bestimmen, die dem neuen Staate einverleibt werden sollten. Es war aber bloß ein schöner Traum. Schon nach einigen Monaten war die kaum geborene Republik gleichzeitig von Türken und Bolschewiki angegriffen. Und als sie nun den Völkerbund um Aufnahme und um Hilfe anflehte, war es gerade die ablehnende Haltung der alliierten Hauptmächte, die diesem Gesuch den Boden entzog: diese Mächte behaupteten nämlich, Präsident Wilson hätte dem neuen Staate Armenien so weite Grenzen gezogen, daß es für den Bund sehr schwierig sein würde, diese Grenzen zu garantieren und zu schützen. Und so hat denn auch der Völkerbund das Gesuch abgewiesen und nach vielen rührenden Reden stoisch der Teilung der auf russischem Gebiete entstandenen armenischen Republik zwischen Türken und Bolschewiki zugesehen.

Die Sache der *türkischen* Armenier wurde gleichfalls allmählich aufgegeben. Die *Londoner* Konferenz vom März 1921 forderte noch die Bildung einer *nationalen armenischen Heimstätte* (foyer national arménien) an der *östlichen Grenze* der Türkei. Auf der ein Jahr später in *Paris* (März 1922) abgehaltenen Konferenz war bloß von einer armenischen Heimstätte in der Türkei die Rede, *ohne* Bestimmung ihrer geographischen Lage. Auf der *Lausanner* Konferenz (1923) haben die Alliierten, unter dem Drucke der Türkei, die Idee der autonomen Heimstätte überhaupt aufgegeben. Man findet in diesem Vertrage nicht einmal den *Namen* Armeniens oder der Armenier.

Es muß auch bemerkt werden, daß in dem dem Minderheitenschutz gewidmeten Teile des Lausanner Vertrages die Bestimmungen über die *Staatsangehörigkeit* fehlen, die man in allen Minderheitenverträgen findet. Die türkische Regierung hat diesen Umstand benutzt, um die dem Blutbad entronnenen und ins Ausland geflüchteten Armenier aus dem türkischen Staatsverbände auszuschließen und darauf alle ihre Güter zu konfiszieren, wobei sie zugleich dem Völkerbund die Zuständigkeit in Sachen dieser Konfiskation abspricht, da die Armenier nunmehr keine nationale Minderheit bilden. Was aber die Lage der Überbleibsel der Armenier in der Türkei selbst betrifft, so ist sie so trostlos, daß in den letzten Monaten ein großer Teil nach Syrien ausgewandert ist. Beiläufig hat vor kurzem (September 1930) der türkische Justizminister Mahmud Essad die den Minoritäten in der Türkei zukommende Stellung in folgender von der *Agence d'Anatolie* mitgeteilten

drastischen Weise charakterisiert: »Ich wollte, daß Freund und Feind, daß Berg und Tal es wüßten: *hier* ist der Türke der Herr! Nicht-Türken haben in der Türkei bloß das Recht, Diener und Sklaven zu sein.«

Andererseits sind es dieselben Hauptmächte gewesen, die nach dem Kriege dem Prinzip der Nationalität in so vielen Fällen zum Triumphe verholfen haben, Polen und die Tschechoslowakei, Jugoslawien und Groß-Rumänien gegründet und auch die Syrier und Araber dem türkischen Joche entzogen haben. Die Haltung der alliierten Hauptmächte Armenien gegenüber kann also daher nicht auf prinzipielle Gründe zurückgeführt werden. Sie muß vielmehr, wie ich es an anderer Stelle ³²⁾ nachzuweisen versucht habe, auf große Kriegsmüdigkeit und dann auf verschiedene politische und taktische Fehler zurückgeführt werden.

Erstens hatten die siegreichen Alliierten durch den Waffenstillstand von Mudros vom 30. Oktober 1918 gerade Armenien unter der türkischen Okkupation gelassen, und somit Mustapha Kemal die Möglichkeit gegeben, auf *armenischem Boden*, in Erzerum und Sivas, das *Banner der neuen Türkei zu entfalten*. *Zweitens* ist dann auf der Lausanner Konferenz die Haltung der Alliierten durch die Besorgnis beeinflusst worden, daß ein zu starker Druck auf das Kalifat eine gefährliche Bewegung in ihren muhammedanischen Besitzungen auslösen könnte: eine auf falscher Rechnung beruhende Besorgnis — denn bekanntlich hat Mustapha Kemal, nachdem er den Kalifattrumpf ausgespielt und gewonnen, das Kalifat durch eine radikale Republik ersetzt, ohne daß sich die übrige muhammedanische Welt darüber besonders aufgeregt hätte.

Nun muß es zugegeben werden, daß die Siegermächte diese ihre politischen und taktischen Fehler vor allem selbst gebüßt haben und ihrem Friedensbedürfnisse sehr große eigene Interessen geopfert haben — z. B. den juristischen und ökonomischen Kapitulationen entsagt haben. Dies alles scheint meines Erachtens aber nicht die vollständige Ausschaltung der armenischen Frage aus dem Lausanner Vertrage zu rechtfertigen. Die Mächte konnten sich vielleicht auf den Notstand berufen, um ihren Verzicht auf jeglichen neuen *Krieg* zu begründen. Sie haben aber auch von jedem anderweitigen Druck auf die Türkei, z. B. von der, nach Art. 17 der Völkerbundsatzung, auch einem *Nicht-*mitgliede des Bundes gegenüber anwendbaren *Blockade*, Abstand genommen. Die Mächte haben also nicht einmal den *Versuch* unternommen, ihr den Armeniern gegebenes Versprechen zu lösen.

Übrigens haben die verbündeten Hauptmächte mit dankens-

³²⁾ S. mein Buch: *La Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien* 1926, Paris.

wertem Freimute ihre Verantwortlichkeit den Armeniern gegenüber *selbst* zugegeben. Während der Lausanner Konferenz hat Lord Curzon die armenische Frage als »einen der größten Skandale der Welt« charakterisiert. Eine noch viel bedeutsamere Erklärung ist in einem im Jahre 1924 in der »The Times« erschienenen Briefe enthalten, den die früheren Premier-Minister Mr. Asquith und Stanley Baldwin an den damaligen Premier Ramsay Macdonald gerichtet haben. Es handelte sich hier um das bekannte Projekt Nansens, einen kleinen Teil der geflüchteten Armenier nach Sowjetarmenien überzusiedeln, zu welchem Zwecke Nansen die Regierungen um finanzielle Hilfe angegangen hatte. In ihrem Briefe sprechen sich nun Asquith und Baldwin zugunsten dieser finanziellen Unterstützung des Planes Nansens aus, indem sie ausdrücklich erklären, daß die Armenier ein moralisches Recht auf Kompensationen hätten, da die ihnen gegebenen Versprechen *nicht gehalten worden seien*. Nansen hat Auszüge aus diesem Briefe in der Sitzung der VI. Bundesversammlung vom 12. September verlesen, und niemand hat sich erhoben, um gegen seine Erklärungen Protest zu erheben. Übrigens ist sogar dieses bescheidene Ansiedlungsprojekt Nansens *nicht* ausgeführt worden, und auf der VIII. Bundesversammlung (12. September 1927) konnte dieser edle Menschenfreund bloß mit Bitterkeit feststellen, das *nichts, absolut gar nichts* getan worden sei, um die den Armeniern gemachten Verheißungen zu erfüllen. Und doch hatte schon auf der Tribüne der III. Versammlung ein anderer Mann mit Weltruf, der frühere schweizerische Bundespräsident, Herr Motta, folgenden Ausspruch getan: »Die armenische Frage nicht zu lösen, wäre ohne Übertreibung eine Besudelung, eine Schande für die menschliche Gesellschaft« 33).

D. Schlußfolgerungen.

Was für Schlüsse kann man nun aus der armenischen Tragödie sowie aus der Haltung der Hauptmächte den Sowjets und Mexiko gegenüber in bezug auf das geltende positive Menschenrecht ziehen?

Es ist unstreitbar, daß in allen diesen drei Fällen die verbündeten Hauptmächte die von ihnen in den Minderheitenverträgen anderen Staaten vorgeschriebene Achtung der Menschenrechte selbst nicht durchgesetzt haben. Die Rücksicht auf die Menschenrechte haben sie der Rücksicht auf politische Erwägungen, auf die berühmten eigenen *vitalen Interessen* untergeordnet. Doch muß man dieser Feststellung sogleich eine andere beifügen. In allen drei Fällen erscheint die Politik der Hauptmächte keineswegs als eine feste und zielbewußte. Im Gegenteil, sie ist voller Widersprüche und Unsicherheit. In der *armenischen*

33) »Ne pas résoudre enfin la question de l'Arménie serait, sans exagération, une souillure, une honte pour la société humaine.«

Frage tadelt und richtet diese Politik sich selbst mit einer noch nie dagewesenen Freimütigkeit. Die *russische* Politik der Mächte ist überhaupt ein fortwährendes Hin- und Herschwanken. In der *mexikanischen* Frage sucht wenigstens *eine* Macht den Menschenrechten — wenn auch *privatissime* und verschämt (persönliche Aktion des Botschafters) — zur Anerkennung zu verhelfen. So kann man also nur behaupten, daß die Hauptmächte heutzutage noch keine *allgemeine* internationale Pflicht zu der Achtung der *Menschenrechte* aufstellen und dementsprechend *prinzipiell* jedem Mitglied der Völkergemeinschaft ein Recht auf Neutralität gegenüber den Verletzungen dieser Rechte durch irgend einen durch besondere Verträge nicht gebundenen Staat zusprechen. Der Einfluß des partikularen, in den Minderheitenverträgen enthaltenen Menschenrechts macht sich aber andererseits sogar in der schwankenden Politik der Hauptmächte so stark fühlbar, daß dieses allgemeine *Recht auf Neutralität den Verbrechen an der menschlichen Persönlichkeit gegenüber* schon heute als dem Untergange geweiht erscheint.

Es wird untergehen, denn die öffentliche Meinung der ganzen Welt spricht sich mit einer immer steigenden Vehemenz für die *universelle* Geltung der Menschenrechte aus. Davon zeugt die tiefe Empörung, die sich vor wenigen Monaten aller zivilisierten Menschen bemächtigt hatte, als die Sowjetregierung einen neuen Feldzug gegen die religiöse Freiheit eröffnet hatte. Die Presse der ganzen Welt hat diese Verfolgungen gebrandmarkt. Unzählige Versammlungen haben den Sowjets ihre Entrüstung ausgesprochen. Und in den letzten Tagen hat die neueste Welle des roten Terrors wiederum die größten Geister in Deutschland, wie auch in der übrigen Welt, zu öffentlichen Kundgebungen getrieben. . . .

Im englischen Oberhause hat der ehrwürdige Erzbischof von Canterbury am 2. April 1930, nachdem er die entsetzliche Lage Sowjetrußlands geschildert, an die Sowjetregierung einen Appell gerichtet, in dem er sie darauf aufmerksam machte, daß »die neue Welt«, die sie aufbauen wolle, keine Sicherheit, weder nach innen, noch nach außen bieten werde, wenn sie nicht die elementaren Grundsätze der Freiheit und Gerechtigkeit mit zu ihren Pfeilern zählte. Diese edlen Worte sind nicht anders, als eine Anwendung der in die Minderheitenverträge eingetragenen Prinzipien auf den Sowjetstaat. Diese Worte sind eine wirkliche Erklärung der Menschenrechte, eine friedliche Intervention der *Menschlichkeit* — im Gegensatz zu der aggressiven Intervention der *Unmenschlichkeit*, die von den Sowjets ausgeht. Sie sind eine Aufforderung, die Herrschaft des Rechts an die Stelle der auf bloßer Macht beruhenden Willkür zu setzen.

Alle diese Symptome erlauben es, die Hoffnung auszusprechen, daß wir in bezug auf die allgemeine Anerkennung der Menschenrechte

vor einer großen *Umwälzung* im internationalen Leben stehen, vor einer *Umwertung* des Verhältnisses zwischen Staat und Mensch, — zu der ich jetzt übergehe, um also vom *zukünftigen Menschenrecht* zu handeln.

Dritter Teil.

Das zukünftige Menschenrecht.

I.

Der Kampf um ein internationales Minimum der Menschenrechte.

Der Widerstand, den die Hauptmächte einstweilen der Ausdehnung des Schutzes der Menschenrechte auf die ganze Welt entgegensetzen, findet am Stande der heutigen Wissenschaft des Völkerrechts nicht den geringsten Rückhalt.

Bekanntlich zieht sich der Kampf gegen die Allmacht des Staates auf diesem Gebiete schon durch mehrere Jahrzehnte. Das Dogma von der absoluten Souveränität des Staates ist bereits am Ende des vorigen Jahrhunderts durch die Arbeiten Krabbes, Fiores und Pillels untergraben worden. Und seit dem Weltkriege ist diese Lehre von aus allen Richtungen kommenden Geschossen so arg durchlöchert worden, daß sie sich aus ihren letzten Verschanzungen zurückzieht. Die Rechtswissenschaft ist, um mit Politis zu sprechen, aus den »Nebeln der Souveränität« hervorgetreten, welche solange »die elementarsten Wahrheiten« verfinstert haben ³⁴⁾. Und seitdem nähert sich die Wissenschaft, in einem fortwährend beschleunigten Rhythmus, dem Dogma des Primates des Völkerrechts gegenüber dem Staatsrecht. Die Souveränität ist bloß, wie z. B. Verdross sehr richtig bemerkt, »die besondere Kompetenz, die die Staaten auf Grund des Völkerrechts besitzen« ³⁵⁾.

Es scheint nun, daß für jede Epoche der Weltgeschichte ein *rechtliches Minimum* existiert, unter dessen Niveau herabzusinken es keinem Staate von der Völkergemeinschaft gestattet werden darf ³⁶⁾. Für unsere Epoche ist mit Bezug auf die Menschenrechte dieses juristische Minimum durch Art. 2 der Minderheitenverträge bestimmt worden. Und ganz unbewußt haben die verbündeten Hauptmächte selbst zur Stärkung des allgemeinen Schutzes dieser Rechte beigetragen. Denn alle ihre Bemühungen, die von ihnen bloß für einige Staaten aufgestellten Regeln in dem Zustande eines Partikularrechts zu erhalten, erweisen sich

³⁴⁾ Politis, Les nouvelles tendances du droit international, p. 78.

³⁵⁾ V. Verdross, Die Einheit des rechtlichen Weltbildes, p. 35.

³⁶⁾ Vgl. meine Ausführungen in meinem 1917 bei Payot in Paris erschienenen Buche: Le sort de l'Empire Ottoman, S. 458—459.

schon heute als erfolglos. Politis sagt, mit Bezug auf die die Souveränität einschränkenden Bestimmungen der Minderheitenverträge, sehr richtig, es sei der normalen Evolution des Völkerrechts gemäß, wenn diese Beschränkungen einen immer größeren Geltungskreis erlangen³⁷⁾. Und was für das Minderheitenrecht gilt, ist auch natürlich auf das Menschenrecht anwendbar.

Vom juristischen Standpunkt aus betrachtet, erscheint es in der Tat *unmöglich*, sich einer Verallgemeinerung des Schutzes der Menschenrechte zu widersetzen. Die Teilung der Staaten in *Kategorien*, von denen bloß die eine internationalen Pflichten unterworfen ist, wogegen die andere jeglicher Pflicht enthoben ist, kann nicht ewig aufrecht erhalten werden. Zu vollem Recht ist diese willkürliche Teilung von den Litauern, Polen und Rumänen auf der VI. Bundesversammlung bemängelt worden und die von den Vertretern der verbündeten Hauptmächte abgegebenen Erklärungen sind nichts weniger als überzeugend³⁸⁾. Das Prinzip der Gleichheit der Staaten ist mit einer solchen Einteilung unvereinbar. Die Staaten mögen vom materiellen oder moralischen Standpunkt aus die größten Differenzen aufweisen. Trotzdem sind sie alle vor dem Völkerrecht gleich, in dem Sinne, daß aus diesem für sie dieselben Rechten und Pflichten entspringen.

Freilich muß zugegeben werden, daß auch vor dem Weltkriege die Humanitätsintervention nur einigen Staaten von »rückständiger Zivilisation« gegenüber angewendet worden ist, hauptsächlich dem Osmanischen Reiche gegenüber. Es ist auch nicht zu leugnen, daß das *Minimum der Menschenrechte*, mit dessen Verletzung die Großmächte gewöhnlich ihre Intervention motivierten, keineswegs auf vertragsmäßigem Wege bestimmt wurde, sondern seine einzige Quelle in dem subjektiven Gewissen der intervenierenden Mächte hatte. Wenn aber eine derartige Intervention keine zu großen Mißbräuche gezeitigt, sondern sich im Gegenteil als für die ganze Menschheit heilbringend erwiesen hat, indem sie das Los von Millionen von Menschen verbessert hat, so erklärt sich dieses Resultat aus dem damals sehr scharf hervortretenden Abstände zwischen den politischen Idealen und auch der Regierungspraxis der intervenierenden Mächte und den Regierungsmethoden der Staaten, in denen interveniert wurde. Die Verletzungen der Menschenrechte im Ottomanischen Reich z. B. waren so augenscheinlich, daß ihre Wertung seitens der Großmächte in dem Gewissen der gesamten zivilisierten Welt ihren Widerhall finden konnte.

Heutzutage aber erscheint es unmöglich, eine permanente Humani-

37) Politis, Le problème des limitations de la souveraineté, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1925, 6-e volume, p. 40.

38) S. darüber meine Ausführungen im Band I der Annalen der Académie Diplomatique Internationale, 1927, S. 34—36.

tätsintervention auf einer Einteilung der Nationen in zivilisierte und nichtzivilisierte zu begründen, und diese Einteilung der einen oder anderen Gruppe zu überlassen. Nach der Gründung des Völkerbundes, der eine natürliche Tendenz zur Universalität hat, kann die Menschheit nicht mehr *allgemeiner* Rechtsregeln entbehren, die mit der erforderlichen Genauigkeit die unantastbare Sphäre der Menschenrechte für die ganze Welt umschreiben. Es erscheint unmöglich, einen Staat oder eine Staatsgruppe, sozusagen im voraus zu disqualifizieren, indem man ihm, oder ihr, Beschränkungen der Souveränität auferlegt, die sich nicht auf die anderen Staaten erstrecken. Denn man darf nicht vergessen, daß kein Staat, wie groß und mächtig er auch sei (z. B. Rußland), gegen den zeitweiligen Übergang der Macht in die Hände von das Völker- und Menschenrecht vollständig verneinenden Elementen gesichert ist. Die Anerkennung der Menschenrechte muß daher alle Staaten, ohne die geringste Ausnahme, verpflichten, und der internationale Schutz dieser Rechte gegen eventuelle Verletzungen seitens eines Staates muß sich auf die ganze Welt erstrecken.

II.

Die New Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht und das Votum der Internationalen Diplomatischen Akademie.

Einen großen Verdienst um das neue, im Werden begriffene Menschenrecht hat sich vor einem Jahre das kollektive Organ der Wissenschaft des Völkerrechts — das *Institut de Droit International* — erworben. Das Institut hat, seinen Statuten gemäß, als vornehmste Aufgabe dem »Rechtsbewußtsein der zivilisierten Welt« Ausdruck zu verleihen. Um so bedeutungsvoller ist es, daß das Institut auf seiner New Yorker Tagung am 12. Oktober 1929 fast einstimmig eine »Erklärung der internationalen Rechte des Menschen« angenommen hat.

Diese Erklärung steht auf dem Boden eines Projektes, das von mir in meiner Eigenschaft als Berichterstatter ausgearbeitet und von der XXII. Kommission mit einigen Änderungen angenommen worden ist ³⁹⁾.

1. Inhalt.

In der Präambel zu dieser Deklaration erklärt das Institut, »daß das Rechtsbewußtsein der zivilisierten Welt es fordert, dem Individuum jeglichem Eingriff von seiten des Staates entzogene Rechte zuzu-

³⁹⁾ Über die Vorarbeiten des Berichterstatters und der XXII. Kommission über das Problem des Menschen- und Minderheitenrechtes siehe *Annales de l'Institut de Droit International*, années 1925, 1928 et 1929 vol. I. — Über die Diskussion auf der New Yorker Tagung siehe *Annuaire* 1929, vol. II.

erkennen«⁴⁰⁾. Der *erste* Artikel lautet⁴¹⁾: »Es ist Pflicht eines jeden Staates, jedem Individuum das gleiche Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum zuzuerkennen, und auf seinem Territorium allen ohne Unterschied der Staatsangehörigkeit, des Geschlechtes, der Rasse, der Sprache oder der Religion vollen und ganzen Schutz zu gewähren.« *Artikel 2*: »Es ist Pflicht eines jeden Staates, jedem Individuum das gleiche Recht auf freie, sowohl öffentliche wie private Ausübung jedes Glaubens, jeder Religion und jedes Bekenntnisses zuzuerkennen, sofern deren Übung nicht mit der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten unvereinbar ist.« *Artikel 3*: »Es ist Pflicht eines jeden Staates, jedem Individuum das gleiche Recht auf freien Gebrauch der Sprache seiner Wahl und des Unterrichts in dieser Sprache zuzuerkennen.« *Artikel 4*: spricht dem Staate das Recht ab, aus irgend einem auf dem Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, der Nationalität oder der Religion sich stützenden Grunde, seine Angehörigen ihrer privaten oder öffentlichen Rechte zu entkleiden. *Artikel 5* bestimmt: »Die vorgesehene Gleichheit darf nicht nur dem Scheine nach bestehen, sondern muß wirklich vorhanden sein. Sie schließt jede direkte oder indirekte Umgehung aus.« Und endlich der 6. *Artikel* untersagt es dem Staate, aus anderen Gründen, als solchen, die sich aus seiner *allgemeinen* Gesetzgebung ergeben, seine Staatsangehörigkeit denen zu entziehen, die er der in den vorhergehenden Artikeln aufgestellten Garantien nicht berauben darf.

Es ist ein erfreuliches Zeichen der Zeit, daß ein anderer dem Studium der internationalen Fragen dienender Verband, die *Internationale Diplomatische Akademie*, bald nach ihrer Gründung im Jahre 1927, gleichfalls ihre Aufmerksamkeit dem Problem des Schutzes der Menschenrechte zugewendet hat. Auf Grund eines von *mir* ausgearbeiteten Memorandums hat die Akademie am 8. November 1928 eine Resolution angenommen, die mit derjenigen des Instituts für Völkerrecht im Prinzip durchaus übereinstimmt, dagegen in einer mehr allgemeinen Form gehalten ist. Sie lautet:

»In der Erwägung, daß die in den Jahren 1919 und 1920 von den alliierten und assoziierten Hauptmächten geschlossenen Minderheitenverträge eine gewisse Anzahl von Staaten zur Achtung der Rechte des Menschen und des Bürgers anhalten;

in der Erwägung, daß der durch die Minderheitenverträge bekräftigte internationale Schutz der Menschen- und Bürgerrechte dem Rechtsbewußtsein der zivilisierten Welt entspricht;

⁴⁰⁾ »que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance à l'individu de droits soustraits à toute atteinte de la part de l'Etat.

⁴¹⁾ Ich benutze hier und im folgenden die Übersetzung von Prof. Dr. Hans Wehberg, Die Friedenswarte, Dezember 1929, S. 355.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 2, T. 1: Abb.

in der Erwägung, daß folglich eine Verallgemeinerung des Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte höchst wünschenswert ist;

in der Erwägung, daß zurzeit diese Rechte folgendermaßen formuliert werden könnten:

alle Einwohner eines Staates haben das Recht auf gleichen und vollen Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit;

alle Bürger eines Staates sind gleich vor dem Gesetz und genießen dieselben bürgerlichen und politischen Rechte, ohne Unterschied der Rasse, der Sprache und der Religion;

spricht die Internationale Diplomatische Akademie den Wunsch aus, daß ein Weltvertrag unter den Auspizien des Völkerbundes geschlossen werde, um den Schutz und die Achtung der angeführten Rechte zu sichern.«

2. Universalität des Menschenrechts.

In der Geschichte des Völkerrechts wird ohne Zweifel die *New Yorker Deklaration* als ein Ereignis von der höchsten Bedeutung, als der Ausgangspunkt einer neuen Ära gewürdigt werden. In dem großen Streit zwischen den Anhängern der Begrenzung des internationalen Schutzes der Menschenrechte auf einige Staaten und den Verfechtern seiner Ausdehnung auf die ganze Welt hat das Institut Stellung zugunsten der letzteren genommen. Die Erklärung des Instituts ist eine feierliche Verneinung der Idee der absoluten Souveränität des Staates und zu gleicher Zeit eine Bekräftigung des Prinzips der Gleichheit aller Mitglieder der Völkergemeinschaft vor dem internationalen Rechte. Die Deklaration von New York *internationalisiert* die von den verschiedenen Verfassungen für ihre territorialen Geltungsbereiche anerkannten Grundrechte des Menschen. Im Namen des Rechtsbewußtseins unseres Zeitalters erkennt das Institut dem Individuum gewisse Rechte zu, deren Achtung jedem Staate ohne irgendwelche Ausnahme zur Pflicht gemacht wird.

Ich habe nicht die Absicht, hier in eine detaillierte juristische Analyse der einzelnen Punkte der New Yorker Erklärung einzugehen ⁴²⁾. Nicht beim *Inhalt* der verschiedenen vom Institut aufgestellten Kategorien der der staatlichen Willkür entrissenen Menschenrechte liegt die hauptsächliche Bedeutung der Erklärung. Denn der Inhalt des hier gegebenen ethischen Minimums ist natürlich mit der Zeit dem Wechsel ausgesetzt und könnte andererseits vielleicht schon heute, in dem einen oder anderen Sinne, Änderungen zugänglich sein. Das

⁴²⁾ Diese Analyse ist von mir in der Pariser Revue de Droit International, 1930 Nr. 1, gegeben. Vgl. auch meinen Artikel in der Revue Droit International et de Législation Comparée, 1930, Nr. 1—2: La généralisation de la protection internationale des droits de l'homme.

Unvergängliche am Werke des Instituts, was ich noch einmal zu betonen wage, ist die Erkenntnis der *Existenz* eines *vom jeweiligen Rechtsbewußtsein der Völkergemeinschaft aufgestellten Minimums der Menschenrechte*, an dem kein Staat ungestraft oder wenigstens ungerügt rütteln darf.

3. Ist das Individuum Subjekt oder Objekt des Menschenrechts?

Vom rein theoretischen Standpunkte aus ist man also wohl berechtigt, den Schutz der Menschenrechte als eine juristische, nicht nur moralische Pflicht des Staates gegenüber der gesamten Menschheit zu betrachten. Umstritten ist dagegen die Frage, ob dem Individuum die *Eigenschaft* des *Subjekts* der ihm zuerkannten Menschenrechte zukommt? Mit anderen Worten, ob das Individuum das Recht besitzen muß, im Notfalle die internationale Justiz selbst in Bewegung zu setzen?

Die Antwort auf diese Frage ist natürlich in der Lösung des Problems einbegriffen, ob es neben dem Völkerrecht noch ein objektives Menschenrecht gibt oder geben wird? Meines Erachtens ist im Rahmen des Völkerrechts ein subjektives Recht des Individuums gegenüber dem Staate logisch undenkbar. Nun ringt sich aber unzweifelhaft sowohl in der Theorie wie auch in der Praxis die Ansicht durch, das Individuum als solches besitze, unabhängig von seiner Nationalität, gewisse aus seiner persönlichen Eigenschaft entspringende Rechte und Pflichten. Ich verweise hier nur auf die bekannten Beispiele aus dem Gebiete des Auslieferungsrechts, oder aus demjenigen des Kriegsrechts, wo die Untertanen der neutralen Staaten als Individuen gewisse Rechte und Pflichten gegenüber den kriegführenden Staaten, sowie die Untertanen der kriegführenden Staaten individuelle Rechte und Pflichten gegenüber der Okkupationsmacht besitzen; auf die Lage der Heimatlosen, auf diejenige der Piraten oder der Sklavenhändler u. a. m. Und in letzter Zeit liegen die *nationalen Minderheiten* in einem heißen Kampf um das Recht, den eigenen Staat vor den Völkerbundrat und den Haager Gerichtshof fordern zu können.

Meines Erachtens wird diese Bewegung schließlich zu der Anerkennung einer gewissen *Eigensphäre* des Individuums führen, einschließlich des Rechtes, dieselbe persönlich gegen den Staat vor den Organen der gesamten Menschheit verteidigen zu können. Eine andere Frage ist es aber, ob die *Politik des Rechts* es schon heute vorschreibt, das Individuum zum *Subjekt* gewisser Menschenrechte zu erheben. Ob es schon jetzt ein objektives Menschenrecht geben soll?

Auf dem Gebiete des *Minderheitenrechts* habe ich sowohl in verschiedenen Veröffentlichungen als auch im Institute für Völkerrecht eine solche Verleihung als verfrüht bezeichnet und bleibe auf diesem Standpunkte, der auch von der kompetenten Kommission des Instituts

geteilt wird ⁴³⁾. Ich halte zwar das heutige Verfahren vor dem Völkerbundrate in Minderheitensachen für *höchst unbefriedigend*, die sogenannten Madrider Reformen von 1929 für *nichtssagend*, und bin daher durchaus für *radikale* Reformen auf diesem Gebiete. Doch glaube ich, daß es sehr gefährlich wäre, bei der heutigen allgemeinen politischen Lage, den Minderheiten das *direkte* Recht zu verleihen, ihren eigenen Staat vor ein internationales Forum zu zitieren. Denn *erstens* könnte ein solches nicht kontrollierbares Recht sehr leicht zu Propagandazwecken benutzt werden und zu großen Mißbräuchen jeglicher Art Anlaß geben; und dann *zweitens*, würden *direkte*, sich vor einem internationalen Forum abspielende, *politische Prozesse zwischen einem Staate und seinen Untertanen*, ganz abgesehen von ihrem Ausgange, sehr oft zu einer großen Verstimmung, eventuell Verbitterung, in den beiderseitigen Beziehungen führen. So scheint es vielmehr geboten, die Prozedur vor dem Völkerbundrat in dem Sinne auszubilden, daß die Petitionen der Minderheiten zwar nach wie vor der Kontrolle des Sekretariats und des *Comité de Trois* unterliegen, daß aber zugleich eine geeignete Kontrolle seitens des Rates gegenüber diesen seinen Organen ausgeübt würde, um jegliche Verschleppung oder »politische« Behandlung der Petitionen unmöglich zu machen ⁴⁴⁾.

Andererseits muß es aber sehr scharf hervorgehoben werden, daß es wirklich die höchste Zeit ist, nicht nur den Minderheiten, sondern auch der *Mehrheit* und überhaupt dem *Individuum* das *Petitionsrecht* vor dem Völkerbund zur Wahrung der Menschenrechte zuzuerkennen. Einstweilen noch kein allgemeines Zitierungsrecht, aber sofort allgemeines Petitionsrecht — das scheint mir die richtige Lösung des heutigen Tages zu sein.

Alles in allem muß ich also der Überzeugung Ausdruck geben, daß die New Yorker Resolution des Instituts für Völkerrecht sowie die Internationale Diplomatische Akademie mit Recht davon abgesehen haben, dem Individuum schon heute die Stellung des Subjektes im Rahmen eines neuen Menschenrechtes (*droit humain*) anzuerkennen, d. h. ihm das *jus standi in judicio* zu gewähren. Denn damit wäre jegliche Möglichkeit des Zustandekommens einer internationalen Konvention zum Schutze der Menschenrechte von vornherein ausgeschlossen gewesen.

⁴³⁾ Annuaire de l'Institut, année 1928, pp. 393—394, art. 10 du projet. Vgl. meinen Kursus: La protection des minorités, im Band I des Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, 1923, p. 472—477. Siehe auch Tome I des Bulletins de l'Académie Diplomatique Internationale, pp. 30—31.

⁴⁴⁾ Vgl. dazu das auf Grund meines Berichtes von der XXII. Kommission des Instituts für Völkerrecht ausgearbeitete Projekt einer Staatenkonvention zum Schutze der Minderheiten, Annuaire de l'Institut 1929, vol. I, p. 725, art. 11.

4. Das Fehlen von Sanktionen.

Ein anderer gemeinsamer Charakterzug der Erklärungen des Instituts und der Internationalen Diplomatischen Akademie ist das Fehlen jeglicher *Sanktionen*. Auf diese, schon in meinem Bericht an das Institut enthaltene, sogenannte *Lücke* der Erklärung will ich etwas näher eingehen.

Es ist mir schon manchmal entgegengehalten worden, daß ein jeglicher Sanktion barer Weltvertrag rein akademisches Interesse böte. So erklärt z. B. Prof. Spiropoulos in Saloniki, daß der Vorteil, den das Individuum aus der auf einem Vertrag beruhenden Anerkennung der Menschenrechte gewinnen könnte, rein platonischen Wert hätte, wenn dieselbe nicht von wirksamen Sanktionen begleitet wäre ⁴⁵⁾).

Doch scheint mir dieser Einwand nicht überzeugend. Denn erstens ist es *heutzutage* eine Unmöglichkeit eine internationale Konvention zum Schutze der Menschenrechte mit Sanktionen zu versehen — und zwar nicht nur eine *politische*, sondern auch eine *juristische* Unmöglichkeit. Und dann *zweitens*, scheint es sicher, daß eine internationale Konvention zum Schutze der Menschenrechte *auch ohne Sanktionen* eine neue und kostbare Garantie für den Weltfrieden bieten würde.

In der Tat, was die eben angedeutete *politische* Unmöglichkeit betrifft, so darf man doch nicht aus dem Auge lassen, daß die Mächte sich zurzeit noch nicht über die kollektiven Sanktionen einigen können, die gegen den Staat angewandt werden sollen, der seine Verpflichtung, den *äußeren* Frieden zu halten, verletzt. Man müßte daher von einem merkwürdigen Wahne befangen sein, um anzunehmen, dieselben Mächte würden einer Rechtsordnung beitreten, auf Grund welcher die internationalen Organe ermächtigt wären, im Bereich des *inneren* Friedens — also in Fällen der Verletzung der Menschenrechte — von Sanktionen begleitete Urteile zu fällen.

Aber dann ist es auch vom *juristischen Standpunkt* betrachtet *heutzutage* unmöglich, Sanktionen in eine Konvention zum Schutze der Menschenrechte einzuführen. Denn die Einführung von bestimmten Sanktionen setzt natürlich die ganz *genaue* Bezeichnung und Umgrenzung der verschiedenen *Verletzungen* der internationalen Menschenrechte voraus. Nun ist es aber unendlich schwieriger, das Kriterium einer Verletzung dieser Rechte zu konstruieren, als den *Begriff des Angriffskrieges* festzustellen. Was diesen letzteren betrifft, so scheint die treffende Formel gefunden zu sein, und man muß hoffen, daß sie schließlich die allgemeine Anerkennung gewinnen wird: ich meine die Formel des Genfer Protokolls von 1924, nach der als *Angreifer* derjenige Staat gilt, der entgegen den in der Völkerbundsatzung oder im Protokolle enthal-

⁴⁵⁾ L'individu en droit international, S. 60—61.

tenen Vorschriften zum Kriege schreitet. Dagegen ist man bis heute noch nicht dazu gelangt, den Tatbestand zu bestimmen, der einen Staat zum Verletzer der Menschenrechte stempelt.

In der Tat ist es unmöglich, auf dem Wege der Analogie hier die Formel des Genfer Protokolls anzuwenden und z. B. zum Verletzer der Menschenrechte denjenigen Staat zu erklären, der sich weigert, irgend eine ihn der Verletzung der besagten Rechte zeihende Anschuldigung einem internationalen Forum zu unterbreiten; denn man käme auf diese Weise dazu, die ganze Verwaltung eines Staates auf Grund bloßer Anschuldigungen der internationalen Gerichtsbarkeit zu unterstellen.

Es müssen also objektive Regeln aufgestellt werden, um zwischen dem Recht des Staates und dem Recht des Individuums vom Standpunkt der Völkergemeinschaft aus genaue Grenzen zu ziehen. Wie sollen nun aber diese Grenzen gezogen werden? Es ist klar, daß eine Formel, nach welcher der Staat die Menschenrechte *im Rahmen seiner Gesetze* schützen solle, vom internationalen Standpunkte aus nicht annehmbar ist. Denn sie könnte leicht zu Mißbräuchen führen. Ein Staat brauchte bloß die ihm passenden, aber allem Rechte hohnsprechenden Gesetze zu promulgieren, wie es z. B. die *Sowjetunion* getan hat, — um sich jeder internationalen Verantwortung hinsichtlich der Verletzung der Menschenrechte zu entledigen. Es müssen also vor allen Dingen die verschiedenen Kategorien der Verletzungen der Menschenrechte durch den Staat auf internationalem Wege genau ausgearbeitet und festgestellt werden. Ohne eine solche internationale Feststellung der Merkmale der verschiedenen *Verletzungen der Menschenrechte durch den Staat* — der Delikte des Staates am Menschen —, ist es juristisch einfach unmöglich an diese Verletzungen Sanktionen zu knüpfen.

Man muß sich also heutzutage damit abfinden, daß der Frieden, nach innen, wie nach außen, nicht durch im voraus bestimmte juristische Sanktionen gesichert ist, sondern, daß die Anwendung von Sanktionen von den *nach* der eventuellen Verletzung getroffenen individuellen Entscheidungen der Vertragsmächte abhängt. Mit anderen Worten, die Garantie der Erfüllung ihrer Pflichten seitens der einen Vertrag zum Schutze der Menschenrechte schließenden Staaten besteht in der *politischen Wahrscheinlichkeit* der Anwendung von Sanktionen, — nicht in ihrer Unausbleiblichkeit.

Diese Wahrscheinlichkeit ist aber schon an und für sich als ein großer Fortschritt auf dem Wege der Befriedung der Menschheit zu werten. Wenn einmal diese Menschheit dem Greuel der internationalen Kriege durch die Schaffung eines geschlossenen lückenlosen Rechtssystems mit Vollziehungsgarantien ein Ende bereitet hat, dann wird sie natürlich auch den inneren Frieden kontrollieren und feste Bollwerke gegen jegliche Übergriffe des Staates gegenüber den Menschen-

rechten aufrichten. Das ist das hohe Ziel, auf das wir hinarbeiten müssen. Was aber die *Taktik* betrifft, so erlaube ich mir, mich für den etappenmäßigen Evolutionsweg auszusprechen; denn jeder langsame Fortschritt, der ohne zu große Erschütterungen erzielt wird, ist vorzeitigen Revolutionen vorzuziehen, die gewöhnlich die Menschen auf eine lange Reihe von Jahren zurückwerfen.

Aus dem Kelloggspakte lassen sich reichliche Lehren für unsere Materie ziehen. Er entbehrt jeglicher Sanktionen und doch läßt es sich nicht leugnen, daß er auch in seiner jetzigen Form einen großen Fortschritt bedeutet. Der feierliche Verzicht fast aller Mächte auf den Krieg als Mittel nationaler Politik hat ein neues Weltrecht geschaffen. Und wenn die Sanktionen auch nicht ausdrücklich vorgesehen sind, so hat die *Wahrscheinlichkeit* ihrer Anwendung in den konkreten Fällen bedeutend zugenommen. Wenn gewisse Staaten es vermeiden wollten, sich zu einer Aktion gegen den eventuellen Angreifer *ausdrücklich* zu verpflichten, so folgt daraus doch in keinem Falle, daß diese Staaten die faktisch eingetretene Verletzung eines mit ihnen eingegangenen Vertrages nicht ahnden würden. Denn wenn *vor* der Zeichnung des Kelloggspaktes bei einem Kriege zwischen zwei Ländern alle anderen Staaten sich als von diesem Kriege nicht berührt betrachten konnten, so ist heutzutage der Angriff eines Staates auf einen anderen eine Verletzung seiner Pflicht, nicht nur diesem Staate gegenüber, sondern gegenüber *allen* Zeichnern des Paktes. Die Beobachtung der Neutralität dem Angreifer gegenüber ist damit, auch ohne vorgesehene Sanktionen, sehr erschwert.

Aus diesen Gründen haben sowohl das Institut für Völkerrecht, wie auch die Diplomatische Akademie es vermieden in ihre Beschlüsse Sanktionen aufzunehmen. Die beiden Verbände sind von der Idee ausgegangen, daß es zurzeit vor allem darauf ankommt, das Prinzip des universalen Schutzes der Menschenrechte durch einen Weltvertrag zu besiegeln. Politisch kann man trotzdem erwarten, daß wenigstens in den wichtigsten Fällen die Verletzungen des Vertrages mehr oder weniger starke Reaktionen von Seiten der Zeichner auslösen werden.

III.

Die Aussichten der New Yorker Erklärung auf Rezeption durch das Völkerrecht.

Man muß erwarten, daß die Erklärung einen sehr starken Widerhall in der Welt finden wird.

Bemerken wir zuerst, daß sie die Rechtsprechung des ständigen Internationalen Gerichtshofes im Haag beeinflussen dürfte. Denn Art. 38 des Statuts des Gerichtshofes schreibt dem Gerichtshof vor, neben dem

Vertrags- und Gewohnheitsrechte und den allgemeinen Rechtsprinzipien, auch die Doktrin der »insbesondere qualifizierten Autoren der verschiedenen Nationen« anzuwenden (la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations) und zwar als *Hilfsmittel* zur Feststellung der Rechtsregeln (comme moyen auxiliaire pour la détermination des règles de droit). Nun scheint es unmöglich, der New Yorker Resolution den Charakter einer »Doktrin der insbesondere qualifizierten Autoren« abzuspochen. Und so muß, ganz unabhängig von der Annahme der Deklaration von Seiten der Staaten, dieselbe schon heute als eine *indirekte* Quelle des positiven Völkerrechts betrachtet werden.

Man muß aber hoffen, daß die Grundsätze der New Yorker Deklaration in nicht zu weiter Ferne auch von den *Staaten*, auf dem Wege eines Weltvertrages, zu positiven Völkerrechtssätzen erhoben werden. Ein solcher Weltvertrag scheint heute wohl sehr angebracht, als ein Verteidigungsakt gegen die blutige *Offensive*, die die Sowjetunion gegen die Menschenrechte wieder aufgenommen hat. Die Internationale, die sich im unglückseligen Rußland verschanzt hat, bedroht die ganze Welt mit einer Intervention der *Unmenschlichkeit*. Die Stunde scheint gekommen, um die zivilisierten Völker zu einem Vertrage zu bestimmen, der wenigstens die Wahrscheinlichkeit einer Intervention im Namen der Menschlichkeit bietet.

Der Abschluß eines solchen Vertrages zum Schutze der Menschenrechte würde aber der Welt noch einen anderen schwerwiegenden Vorteil bringen, da er zweifellos einen günstigen Einfluß auf die Regelung des Minoritätenproblems ausüben würde. Die Staaten, die keine Minoritäten besitzen und deshalb der Universalisierung des Schutzes der Minderheiten abhold sind, haben keinen Grund gegen eine Verallgemeinerung des Schutzes der Menschenrechte zu protestieren. Die bis jetzt einseitig durch die Minderheitenverträge gebundenen Staaten fänden in einem Weltvertrage über Menschenrechte eine Anerkennung ihrer juristischen Gleichheit gegenüber den Hauptmächten. Und schließlich fänden die Minderheiten selbst die *wichtigsten* ihrer *Rechte*, in der Form von Menschenrechten, im Bereich der gesamten Völkergemeinschaft anerkannt. So gesellt sich die Wahrscheinlichkeit einer Abdämpfung der Leidenschaften, die das so heikle und so schwierige Minoritätenproblem entfesselt hat, zu den anderen Erwägungen, die zu Gunsten des Abschlusses eines Weltvertrages sprechen, durch den die allgemeine Anerkennung der menschlichen Persönlichkeit aus dem Gebiet der Moral in dasjenige des Rechts versetzt würde.

Es sei mir also vergönnt, zum Schlusse der Hoffnung Ausdruck zu verleihen, daß die Beschlüsse des »Instituts für Völkerrecht« und der »Diplomatischen Akademie« von allen Regierungen in ernste Erwägung gezogen werden könnten. Denn diese Beschlüsse sind von dem Geiste

der neuen Menschheit getragen — dem Geiste, der langsam aus der von dem Weltkriege angehäuften Asche zum Lichte steigt. Es ist die Pflicht der Regierungen, diesem Geiste *friedliche* Bahnen zu bereiten, damit er nicht *andere* Wege sucht und findet. Denn keine Macht auf Erden wird der Welle der öffentlichen Meinung der Welt widerstehen können, die jetzt heranrauscht, um mit zwei der größten und beschämendsten Übel unserer Zeit aufzuräumen — mit der zynischen Verletzung der heiligsten Rechte der Persönlichkeit und mit der empörenden Ungleichheit der Staaten vor dem Völkerrecht.
