

VORDENKER DES VÖLKERRECHTS

Heute erscheint es als selbstverständlich, dass die Sicherung des Friedens zwischen den Staaten das erste Ziel der Diplomatie ist. Ob das gelingt, hängt von zwei Faktoren ab: dem politischen Verhandlungsgeschick und der Expertise im Hintergrund. Diese bietet das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht seit hundert Jahren – und hat damit Spuren in der Zeitgeschichte hinterlassen.

TEXT: SUSANNE KIEWITZ

50

Es war eine nationale Notlage, der das heutige Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht seine Existenz verdankt. Nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg stand Deutschland außenpolitisch im Abseits. Der Friedensvertrag von Versailles als Grundlage des künftigen Miteinanders war ohne die Deutschen ausgehandelt worden. Um die harten Bestimmungen des Vertrags abzumildern, brauchte die junge Weimarer Republik völkerrechtliches Know-how.

Der Friedensvertrag mit seinen schweren Reparationspflichten bedeutete umso mehr ein wirtschaftliches Desaster, als Deutschland zugleich seine Gebiete an Saar, Rhein und Ruhr mit ihren ertragreichen Kohlegruben und der Schwerindustrie für viele

Jahre Frankreich überlassen musste. Der Vertrag sorgte zudem für innenpolitischen Sprengstoff, denn Konservative und politische Extremisten propagierten die „Schmach von Versailles“ als Versagen der auf unsicheren Füßen stehenden jungen Demokratie. Deren Strategie bestand von nun an darin, den Versailler Vertrag im Rahmen des geltenden Völkerrechts zu revidieren.

Dabei sollte die Gründung eines unabhängigen Forschungsinstituts für Völkerrecht helfen, denn dem Auswärtigen Amt fehlte der umfassende Überblick über die Rechtssysteme der ausländischen Siegermächte, der für erfolgversprechende Nachverhandlungen unverzichtbar war. Am 19. Dezember 1924 wurde das neue Institut schließlich als unabhängiger Verein

gegründet, was seine politische Neutralität garantierte, und folgte den Statuten der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften. „Die Idee geht auf Viktor Bruns zurück, damals Professor für Staats- und Völkerrecht an der Berliner Universität“, sagt Philipp Glahé. Anlässlich des hundertsten Geburtstags untersucht der Historiker die Geschichte des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht an bislang unbekanntem Quellen, die zum Teil noch im Institut lagern. Zum Jubiläum hat er, gemeinsam mit der Völkerrechtlerin Alexandra Kemmerer, die das Berliner Büro des Instituts leitet, ein multiperspektivisches Forschungsprojekt begonnen. Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie damalige und heutige Mitarbeitende er-

→

Das Berliner Schloss in den 1920er-Jahren. Nach dem Ende der Monarchie beherbergte der Bau verschiedene wissenschaftliche Einrichtungen, darunter auch das Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.



kunden die Institutsgeschichte und dokumentieren ihre Recherchen und Erinnerungen auf einem Blog.

Wie stark die Welt Anfang des 20. Jahrhunderts verflochten war, hatte der Erste Weltkrieg dramatisch klarge-macht. Entsprechend wichtig wurden nun internationale Vereinbarungen und Strukturen, die den Frieden langfristig sichern sollten; dazu gehörte der Völkerbund von 1920. Auch Gründungsdirektor Viktor Bruns sah im Völkerrecht eine autonome Rechtsordnung als Grundlage des Miteinander der Staaten.

Herzstück des Instituts im ehemaligen Berliner Schloss der abgesetzten Hohenzollernkönige war die wachsende Bibliothek, denn die Sammlung bildete die Grundlage der Rechtsvergleichung, die Bruns als zukunftsweisende Methode mit in sein Fach einbrachte. Der Vergleich juristischer Konzepte, Gesetzeswerke und der Rechtsprechungen unterschiedlicher Länder zeigt allgemeine Prinzipien, die Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarungen werden können, da sie mit dem jeweiligen nationalen Recht vereinbar sind.

52

Das neue Institut lieferte der Regierung mit Berichten und Gutachten bald wichtige Informationen für die Diplomatie mit den ehemaligen Feindstaaten. Die deutsche Strategie ging zumindest teilweise auf: Außenminister Gustav Stresemann konnte mit den Verträgen von Locarno Vereinbarungen erzielen, die Deutschland zurück in die internationale Gemeinschaft führten. Einer der größten Erfolge Stresemanns war 1926 die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund.

Das Institut in der Zeit des Nationalsozialismus

Die Machtübernahme Hitlers beendete den Friedensprozess 1933 mit einem Schlag. Schon wenige Monate später trat Deutschland aus dem Völkerbund aus und wandelte sich zur Dik-

tatur, zu der sich das Institut für Völkerrecht weiterhin grundsätzlich loyal verhielt. Ein klares „Engagement für Aufrüstung und imperiale Ziele“ bescheinigt der Wissenschaftshistoriker Rüdiger Hachtmann zentralen Akteuren des Instituts in der NS-Zeit in seinem Beitrag zum Jubiläumsblog, der auch dieses dunkle Kapitel der Institutsgeschichte aufarbeitet. Der NS-Staat warf die bis dahin gültige Vorstellung vom Völkerrecht als einer friedenssichernden Rechtsordnung gleichberechtigter Staaten über Bord und ersetzte sie durch das Dogma völkisch-deutscher Überlegenheit, um die eigenen imperialistischen Expansionsziele zu legitimieren. Das Institut – weiterhin außenpolitischer Berater – „war nun gehalten, aber nicht gezwungen, diese Politik zu stützen“, urteilt Rüdiger Hachtmann: 1937 rechtfertigte Direktor Bruns den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund. Und mit Carl Schmitt, den er 1933 als wissenschaftlichen Berater berief, gab Bruns dem NS-nahen Völkerrecht einen festen Platz an seinem Institut. Schmitt, der charismatische „Kronjurist des Dritten Reichs“, lieferte die juristischen Grundlagen für die imperialistisch-rassistische Politik des auf Krieg sinnenden „Führerstaats“ und tat sich selbst als Nationalsozialist und Antisemit hervor.

Der deutsche Einmarsch ins Sudetenland im Jahre 1938 ließ keine Zweifel mehr daran, dass Hitler seine imperialistischen Großmachtfantasien verwirklichen wollte, was mit dem Überfall auf Polen im September 1939 zum Bruch der europäischen Friedensordnung und in den Zweiten Weltkrieg führte. Das Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht wurde – da eng mit dem Auswärtigen Amt verbunden – nun dem Oberkommando der Wehrmacht unterstellt. Mit Fortschreiten des Krieges regte sich innerhalb des Systems jedoch auch Widerstand, der sich ab 1943 um Claus Schenk Graf von Stauffenberg organisierte. Des-sen Bruder Berthold arbeitete seit 1929 als Wissenschaftler am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht und wurde mit den

übrigen Widerständlern nach dem gescheiterten Hitler-Attentat vom 20. Juli 1944 von der NS-Justiz zum Tode verurteilt.

Der Krieg hatte um diese Zeit mit alliierten Luftangriffen auch das Institut erreicht, dessen Räume im Berliner Schloss im Frühjahr 1945 in Flammen aufgingen. Da jedoch große Teile der kostbaren Bibliothek gerettet werden konnten, gab es einen soliden Grundstock für den Wiederaufbau nach dem Krieg unter Carl Bilfinger. Nach Viktor Bruns' plötzlichem Tod koordinierte Bilfinger das Institut bereits seit 1944 von Heidelberg aus, wo es 1949 unter dem Dach der gerade gegründeten Max-Planck-Gesellschaft neu aufgebaut wurde.

Frieden im Kalten Krieg nach 1949

Auch in der Bundesrepublik orientierte sich die Forschung des Instituts an praktischen, politisch relevanten Fragen. Das lag vor allem an Hermann Mosler, der den NS-belasteten Bilfinger 1954 als Direktor ablöste. Mosler hatte zwischen 1951 und 1954 die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts geleitet. Über ihn war das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht während der nächsten Jahre eng mit der Regierung unter Adenauer vernetzt, und aus seiner Tätigkeit in der Ministerialbürokratie leitete Mosler auch wesentliche Forschungsthemen des Instituts ab. „Die anwendungsorientierte Völkerrechtsforschung am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht diente zugleich der Systematisierung des Völkerrechts als rechtlicher Rahmen der zwischenstaatlichen Beziehungen. Es ging darum, das Völkerrecht als Rechtsordnung zu verstehen und entsprechend dogmatisch zu bearbeiten“, beschreibt der Rechtshistoriker Felix Lange, der umfassend zur Geschichte des Instituts geforscht und eine Biografie Hermann Moslers geschrieben hat, diese spezifische, praxisorientierte Form der völkerrechtlichen Grundlagen-



FOTO: PICTURE ALLIANCE / SVEN SIMON

Willy Brandt kniet vor dem Ehrenmal im Warschauer Ghetto. Auch Jochen Frowein vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht begleitete den Bundeskanzler 1970 auf dieser Reise.

53

forschung. Da zahlreiche Absolventen des Instituts in den Staatsdienst gingen, schlug sie sich auch in Rechtspraxis und Politik nieder.

Erstes politisches Ziel der Adenauer-Regierung war – wenige Jahre nach dem Ende des Weltkriegs mit mehr als 60 Millionen Toten – der Aufbau einer stabilen Friedensordnung. Es galt aber auch verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen und die Bundesrepublik zum gleichberechtigten Partner unter den Mächten zu machen. Wie schon nach dem Ersten Weltkrieg fiel dem Völkerrecht dabei eine Schlüsselfunktion zu. Hermann Mosler war überzeugt, dass die Zusammenarbeit mit den Westmächten auf Grundlage völkerrechtlicher Ver-

träge einen Sicherungsmechanismus gegen nationale oder faschistische Alleingänge darstellen würde und damit innereuropäische Konflikte vermieden werden könnten. „Außerdem spielte das Völkerrecht eine wichtige Rolle dabei, die junge Bundesrepublik außenpolitisch zu konsolidieren“, urteilt Felix Lange: „Hermann Mosler unterstützte Adenauers Politik der Westintegration mit seiner rechtlichen Expertise, da er dessen europapolitische Ideen teilte.“ Dazu gehört die klare Orientierung nach Westen anstelle der Suche nach einem Mittelweg zwischen den Machtblöcken in Ost und West.

Für die Forschungsarbeit des Instituts waren die neuen europäischen Ver-

träge westlicher Staaten besonders interessant. 1950 hatte der französische Außenminister Robert Schuman die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) angeregt. An den Verhandlungen über die Ausgestaltung dieses Bündnisses nahm auch Hermann Mosler als einer der juristischen Sachverständigen der deutschen Delegation teil. Die Gründung der EGKS schuf 1951 das erste europäische Wirtschaftsbandnis und war zugleich der Auftakt zur Geschichte der Europäischen Union.

Die europäische Integration bescherte dem Völkerrecht so viele neue Aufgaben, dass dieses mit dem Europarecht bald ein neues Rechtsteilgebiet bear-



beitete. Denn die supranationalen Zusammenschlüsse europäischer Staaten waren juristisch neuartige Gebilde, die sowohl mit dem nationalen Verfassungsrecht als auch mit dem Völkerrecht verflochten waren. Hermann Mosler wirkte überdies am Aufbau der internationalen Rechtsordnung tatkräftig mit, indem er 1976 als erster deutscher Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag Recht sprach. Er blieb nicht der Einzige aus der Institutsleitung mit internationalem Richteramt.

1969 löste die sozialliberale Koalition nach 20 Jahren die christlich-konser-

vative Regierung Adenauers ab. Unter Bundeskanzler Willy Brandt begann für die deutsche Außenpolitik eine neue Zeit. „Wandel durch Annäherung“ war die Losung Brandts, der ein kooperatives Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Ostblockstaaten anstrebte und mitten im Kalten Krieg für ein friedliches Europa warb. Bereits im Sommer 1970 kam es zur Unterzeichnung des Moskauer Vertrags mit der Sowjetunion, dem weitere Abkommen mit Polen und schließlich der DDR folgten. Die Partner verpflichteten sich, Konflikte ohne Gewalt zu lösen, und erklärten die bestehenden Grenzen

für unverletzlich. Damit wurde auch das Fehlen eines formalen Friedensvertrags zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Kriegsgegnern pragmatisch und mit völkerrechtlicher Innovationskraft ausgeglichen. Im Grundlagenvertrag mit der DDR vereinbarten beide Länder die Einrichtung Ständiger Vertretungen als Basis für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

Für die innerdeutsche Politik der Bundesrepublik bedeutete der Grundlagenvertrag eine Kehrtwende, denn er machte die bislang gültige Hallstein-Doktrin obsolet. Mit ihr hatte

54

FOTO: MPI FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT



Die Bibliothek des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg umfasst auch Bestände aus den Anfangsjahren des Instituts und gibt zudem Einblicke in die Geschichte der Entwicklung des Völkerrechts.

die Bundesrepublik nicht nur den Anspruch der DDR auf staatliche Souveränität zurückgewiesen, sondern auch deren staatliche Anerkennung durch nicht kommunistische Länder boykottiert. Willy Brandt musste den DDR-Grundlagenvertrag deshalb gut absichern – auch um der Opposition im Bundestag ihre Zustimmung abzurufen. Obwohl viele am Institut den neuen sozialliberalen Kurs kritisch sahen, erhielt der Bundeskanzler von dort auch kräftige Unterstützung: Jochen Frowein, der Mitte der 1960er-Jahre an seiner rechtsvergleichenden Habilitation gearbeitet hatte, identifizierte in der Rechtspraxis des Commonwealth eine Konstellation, die sich vergleichend auf die Beziehung der BRD zur DDR anwenden ließ. Das eröffnete neue rechtliche Gestaltungsräume. Denn demnach könne, resümierte Frowein später, ein Staat „auch unter der Schwelle der vollen Anerkennung vielfältige Rechtsbeziehungen zu nicht anerkannten Staaten aufnehmen und entwickeln“.

1967 wurde Frowein Mitglied einer kleinen Arbeitsgruppe der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, die sich mit den politischen und rechtlichen Problemen einer Anerkennung der DDR beschäftigte. Sie legte 1968 einen Bericht vor, der das Vorgehen der Regierung Brandt maßgeblich beeinflusste. Im Auftrag des Bundeskanzleramts arbeitete Frowein ein Rechtsgutachten über mögliche Beziehungen zur DDR aus und reiste mit der Delegation Willy Brandts 1970 zu den Verhandlungen nach Moskau und Warschau. Brandts von Empathie und Respekt geprägtes Auftreten, das im Kniefall am Ehrenmal für die Helden des Aufstands im Warschauer Ghetto sein ikonisches Bild fand, leitete für einige Jahre ein politisches Tauwetter ein, das langfristig die Öffnung des Eisernen Vorhangs vorbereitete. Jochen Frowein wurde 1981 Direktor am Institut, das mittlerweile zur Leitung durch ein Direktionskollegium übergegangen war. Die Öffnung nach Osten berührte auch die Arbeit des Instituts, das seinen wissenschaftlichen Austausch mit Osteuropa intensivierte. Die Themen, die in den Institutskol-

loquien behandelt wurden, dokumentieren die zunehmende weltweite Verflechtung, die praktische Fragen im Staatsrecht aufwarf. Dazu gehörte zum Beispiel die des rechtlichen Status von Ausländerinnen und Ausländern, deren Anteil an der deutschen Gesamtbevölkerung wuchs. Dazu verfasste das Institut ein Gutachten für das Bundesinnenministerium. Auch europapolitische Themen, wie etwa die Organisationsstrukturen der Europäischen Gemeinschaften, blieben im Fokus.

Das Institut seit 1980

Der Trend zur Globalisierung seit den 1980er-Jahren spiegelt sich auch darin, dass sich Rüdiger Wolfrum, der 1993 Direktor am Institut wurde, mit völkerrechtlichen Fragen im Umgang mit staatsfreien Räumen beschäftigte. Die Tiefsee, die Arktis und sogar der Weltraum bergen Bodenschätze und biologische Ressourcen, deren Nutzung ohne völkerrechtliche Vereinbarungen konfliktträchtig ist. Wolfrum wies den Weg zu einem globalen Umweltvölkerrecht, das angesichts des Klimawandels heute eines der progressiven Arbeitsgebiete des Instituts mit hoher politischer Relevanz für die Weltgemeinschaft ist.

Rüdiger Wolfrum brachte die aus seiner Forschung gewonnenen völkerrechtlichen Kompetenzen von 1996 bis 2017 als Richter am Internationalen Seegerichtshof in der Praxis ein. Von 2005 bis 2008 war er auch Präsident des Gerichts. Damit folgte er dem Beispiel seiner Vorgänger in hohen Richterämtern: Helmut Steinberger hatte am Bundesverfassungsgericht und am Schiedsgerichtshof der OSZE Recht gesprochen, Rudolf Bernhardt am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Mit seinem wissenschaftlichen Beitrag zur Rechtsentwicklung unterstützte das Institut auch immer wieder weltweite Friedensbemühungen. Der Zerfall der Sowjetunion nach dem Ende des Kalten Krieges und der Jugoslawienkrieg warfen zahlreiche Fragen für die völkerrechtliche Forschung am Max-Planck-Institut für ausländisches öf-

fentliches Recht und Völkerrecht auf, die in die Rechtsberatung einfluss. 1995 begleitete Direktor Helmut Steinberger die Friedensgespräche von Dayton als Berater der bosnischen Delegation in Verfassungs- und Völkerrechtsfragen.

Hundert Jahre nach seiner Gründung macht das Institut seine Forschung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Austausch mit der Praxis und mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus vielen Teilen der Welt praktisch nutzbar. Direktorin Anne Peters war Mitglied der Venedig-Kommission des Europarats, die Staaten auf ihrem Weg zu demokratischen Strukturen verfassungsrechtlich berät. Direktor Achim von Bogdandy forscht und berät zur aktuellen Wiederherstellung rechtsstaatlicher Strukturen in Polen. Tragend ist der Gedanke vom Völkerrecht als Rechtsordnung einer friedlichen Weltgemeinschaft, die sich in der Anerkennung einer gemeinsamen Völkerrechtsordnung auch als Wertegemeinschaft begreift.



WEITERLESEN

MPIL100. Blog des MPIL zum 100. Jubiläum. Hrsg. von Armin von Bogdandy, Philipp Glahé, Alexandra Kemmerer und Anne Peters.

<https://mpil100.de/>

Rechtswissenschaft in der Max-Planck-Gesellschaft 1948–2002. Hrsg. von Thomas Duve, Jasper Kunstreich, Stefan Vogenauer. V & R 2023. (Open Access)

