Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau

Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft

Band: 13 (1945-1946)

Artikel: Das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen und die schweizerische Neutralität [Fortsetzung und Schluss]

Autor: Guggenheim, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759189

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DAS SICHERHEITSSYSTEM DER VEREINIGTEN NATIONEN UND DIE SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT

VON P. GUGGENHEIM

(Fortsetzung und Schluß)

IV. NEUTRALITÄT UND DAS SICHERHEITSSYSTEM DER VEREINIGTEN NATIONEN

1. Der Zuständigkeitsbereich des Sicherheitssystems.

Die Erfahrungen des Völkerbundes wiesen den Verfassern des neu geschaffenen Sanktionsrechts im Rahmen der Satzung der Vereinigten Nationen den Weg. Man wollte das Sicherheitssystem stärker zentralisieren, die wesentlichen Entscheidungen über den Vollzug der Zwangsvollstreckungsmaßnahmen daher nicht den Einzelstaaten überlassen und auch keinen Zweifel hinsichtlich der Interpretation der Zuständigkeitsbestimmungen zulassen. Daher ist die Meinung vorherrschend, daß die Sanktionen — sowohl die nichtmilitärischen wie die militärischen — vom Sicherheitsrat, und nur von ihm anzuordnen sind und daß sie für die Mitgliedstaaten verbindlich erscheinen[15].

Der Bereich der personellen und daher auch der sachlichen Zuständigkeit, in deren Rahmen militärische und nichtmilitärische Zwangsvollstreckungsmaßnahmen angeordnet werden können, ist aber so eingeengt, daß man sich frägt, unter welchen Bedingungen sie überhaupt Anwendung finden. Die Kompetenz des Sicherheitsrates unterliegt nämlich mindestens einer dreifachen Beschränkung, die im Ergebnis zu einer weitgehenden Neutralisierung der gesamten Institution führt und daher viele Einwände von selbst zum Verstummen bringt, die mit der Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität und der Sicherheitsorganisationen aufgetaucht sind.

a) In erster Linie bedarf es der Zustimmung von sieben Mitgliedern

[15] Trotz der in dieser Beziehung alles andere als eindeutigen französischen Fassung.

des Sicherheitsrates, worunter sich die fünf mit dem Vetorecht ausgestatteten Weltmächte befinden. (Vgl. Art. 27, Abs. 3.) Die Sanktionsmaßnahmen können daher niemals gegen den Einspruch jeder einzelnen der fünf Weltmächte erfolgen. Dadurch sind die großen Machtkämpfe, insofern sich das gegenwärtige politische Gleichgewicht unter den Mächten nicht grundlegend verändert, von der Durchführung der Vollstreckung im Rahmen der neuen Organisation ausgeschlossen. Diese Regelung wirkt sich für die formale Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Neutralität in den großen Weltkonflikten günstig aus[16].

b) Bis auf weiteres können keine Sanktionsmaßnahmen gegen einen im zweiten Weltkrieg unterlegenen Staat ergriffen werden, soweit ein kausaler Zusammenhang mit jener weltpolitischen Auseinandersetzung vorhanden ist (Art. 107).

c) Die inneren Angelegenheiten sind in viel grundsätzlicherer Weise gemäß Art. 2, Nr. 7, der Charta von einem möglichen Eingriff der Weltorganisation ausgenommen, als dies für den Völkerbund auf Grund von Art. 15, Abs. 8, des Paktes der Fall gewesen ist[17]. Allerdings besteht eine kleine Interventionstüre wohl für humanitäre Aktionen.

Trotz der Zentralisierung der Entscheidung über die Durchführung der Sanktionen ist das System von San Franzisko infolge seines beschränkten Kompetenzkreises somit viel weniger neutralitätsfeindlich als dasjenige, welches der ursprünglichen Absicht der Verfasser des Völkerbundspaktes entsprach. Die Satzung der Vereinigten Nationen gibt denn auch ganz folgerichtig dem Sicherheitsrat ein weitgehendes freies Ermessen, von den von ihm angeordneten Maßnahmen einzelne Staaten ganz oder teilweise zu befreien (Art. 48, Abs. 1). Es ist allerdings nicht klar, ob diese Nichtteilnahme nur für den Einzelfall zugestanden werden kann oder ob generelle Ausnahmen zulässig erscheinen. Wäre das letztere möglich, so könnte der Sicherheitsrat einem Staat, der sich in besonders gefährdeter Lage befindet, für bestimmte, eventuell sich ergebende Situationen einen weitgehenden Neutralitätsstatus zugestehen.

[16] Vgl. des näheren P. Guggenheim, Der Kampf um die Vorherrschaft in der internationalen Organisation und die Aufrechterhaltung der Neutralität, Neue Schweizer Rundschau, Juli 1945, S. 156 ff.

[17] Vgl. den amtlichen britischen Kommentar: A Commentary on the Charta of the United Nations, London 1945, S. 6: «The exemption is wider than in the Covenant of the League of Nations and was subjected to considerable cirticism, but it received strong support from many delegations, in particular the Australian, and was eventually accepted by a large majority.»

2. *Die nicht-sicherheitsratsfähigen Mitglieder der Vereinigten Nationen und das Sanktionssystem.*

Gegenüber diesen Feststellungen, welche die Grenzen der Machtbefugnisse des Sicherheitsrates aufzuzeichnen versuchen, kann nur eingewendet werden, daß, wenn die Voraussetzungen für eine Sanktionsaktion ausnahmsweise gegeben sind und keine grundsätzliche Befreiung eines Staates von ihnen stattgefunden hat, die Stellung der nicht im Sicherheitsrat vertretenen Mächte eine viel ungünstigere sei als im Rahmen des Völkerbundspaktes. Die Satzung hat nämlich ein Zweiklassensystem geschaffen. Dieses wirkt sich in der Weise aus, daß die mittleren und kleinen Mitgliedstaaten im Rahmen des Zwangsvollstreckungsrechtes den Entscheidungen des Sicherheitsrates unterworfen sind, während die Großmächte, die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates, infolge ihres Vetorechtes, nicht nur zu eigenen Lasten, sondern ganz allgemein die Durchführung der Sanktionen verhindern können. Das Zweiklassensystem ist eine revolutionäre Neuerung im organisatorischen Bereich des Völkerrechts.

Zum erstenmal wird der Grundsatz der *materiellen* Gleichheit der Staaten, der prinzipielle, formelle Anspruch der Staaten auf Gleichberechtigung im Zwangsvollstreckungsrecht durchbrochen. Ob die mittleren und kleinen Staaten in der Lage sind, diese Ungleichheit letzten Endes zu akzeptieren, das heißt trotz dieses schweren Mangels der neuen Staatenorganisation beizutreten, hängt m. E. davon ab, welche praktischen Auswirkungen die vorgenommene Diskrimination hat.

Für die Beantwortung dieser Frage dürften die folgenden Betrachtungen wegleitend sein: Trotz der theoretischen Diskrimination zwischen Großmächten und Kleinstaaten ist der *praktische* Unterschied in bezug auf die Voraussetzungen, unter denen die Sanktionen durchgeführt werden müssen, zwischen der alten und der neuen Organisation nicht sehr bedeutungsvoll. Einer Empfehlung des Völkerbundsrates oder eines anderen Organes des Genfer Staatenverbandes, welches sich auf den Vollzug von kollektiven Zwangsvollstreckungsmaßnahmen bezog, kam nämlich zwangsläufig mindestens die gleiche politische Stärke zu wie dem Entscheid des Sicherheitsrates, dem alle in ihm vertretenen Großmächte beistimmen müssen. In beiden Fällen sorgt die starke Hierarchisierung der Staatengemeinschaft dafür, daß die Beschlüsse bzw. Empfehlungen, die mit Zustimmung der Weltmächte zustande kommen und die den Beifall der öffentlichen Weltmeinung erlangen, seitens der mittleren und kleinen Staaten widerspruchslos ausgeführt werden.

Die Gefahr eines Mißbrauches dieser Kollektivhegemonie der Weltmächte ist aber angesichts ihrer divergierenden Interessen nicht allzu hoch einzuschätzen. Die von ihnen in einem Streitfall vorgeschlagene Lösung ist stets der Ausdruck eines unter ihnen selbst zustande gekommenen Kompromisses. Derselbe kann allerdings vom Kollektivinteresse der Staatengemeinschaft abweichen, wenn infolge eines Tauschgeschäftes die Interessen eines mittleren oder kleineren Staates bewußt mißachtet werden. Gegen diese Gefahr vermögen aber selbst nicht die besten Rechtsgarantien im Rahmen des Statuts einer internationalen Organisation einen Schutz zu bieten.

Sodann erscheint es auch recht fragwürdig, ob in der praktischen Politik ein Staat wirklich dazu verhalten werden kann, an Zwangsvollstreckungsmaßnahmen teilzunehmen, über deren Berechtigung bzw. Nichtberechtigung er nicht mitzubestimmen in der Lage war, über deren Begründetheit er sich kein klares Bild zu machen vermochte, und die er gar ablehnt. Selbst eine Kollektivhegemonie der Weltmächte hat bei einer derartigen Sachlage kaum ein Interesse, einen widerstrebenden Mitgliedstaat in die Sanktionsprozedur einzuschalten.

Endlich ist noch darauf hinzuweisen, daß der Völkerbundspakt zwar nicht ein formelles Zweiklassensystem im Sinne des Organisationsstatutes von San Franzisko gekannt hat. Aber auch er hätte unter Umständen in die Lage kommen können, wenigstens die Anordnung von Sanktionen den Mitgliedstaaten zu empfehlen, ohne daß alle Völkerbundsmitglieder hiebei mitberaten oder mitbeschlossen haben würden, sondern eben nur diejenigen, welche dem Völkerbundsrat angehörten. Die Auslegung, welche der Völkerbundsrat der bekannten Paktbestimmung des Art. 4, Abs. 5, gab, der vorsieht, daß jedes Mitglied des Völkerbundes zur Teilnahme an den Ratsitzungen einen Vertreter abordnen darf mit den gleichen Rechten und Pflichten wie die ordentlichen Völkerbundsratsmitglieder, wenn eine seine Interessen besonders berührende Frage auf der Tagesordnung des Völkerbundsrates steht, war stets eine sehr einschränkende. Auch die wiederholten Versuche, insbesondere der Schweiz, eine liberalere Interpretation dieser Bestimmung durchzusetzen, blieben erfolglos[18]. Es erscheint daher höchst fraglich, ob ein politisch gefestigter Völkerbund, in welchem die einigen Großmächte die Führung übernommen hätten, nicht auch ohne die Meinungsäußerung mittlerer und kleiner Staaten einzuholen, Sanktionen angeordnet haben würde. Deren allerdings nur empfehlender und nicht beschließender Charakter hätte zwar eine formale, aber gewiß nicht eine praktische Besserstellung der

[18] Näheres bei P. Guggenheim, Der Völkerbund, Leipzig 1932, S. 75 ff.

Staaten mit begrenzten Interessen im Zwangsvollstreckungsrecht des Völkerbundes im Verhältnis zu derjenigen der Charta der Vereinigten Nationen bedeutet.

3. Die vorläufigen Maßnahmen.

Gemäß Art. 40 der Satzung kann der Sicherheitsrat vor Anordnung der Sanktionen die Parteien einladen, Maßnahmen zu treffen, welche dazu dienen sollen, einer Verschlimmerung der politischen Lage vorzubeugen. Gedacht wird zum Beispiel an die Unterlassung oder Rückgängigmachung einer Truppenmobilisation[19]. Solche kriegsvorbeugenden Maßnahmen sind meistens mit der Aufrechterhaltung der Neutralität vereinbar. Dies um so mehr, als sie in der Regel keinen kollektiven Charakter annehmen[20] und nicht Teil des Zwangsvollstreckungsrechtes sind. Wesentlich ist auch, daß die Mitgliedstaaten wohl nicht formal verpflichtet erscheinen, den Anordnungen des Sicherheitsrates Folge zu leisten. Derselbe soll nämlich im Falle der Nichtausführung lediglich diesem Versagen (défaillance, failure) Rechnung tragen. Da die Sanktionsprozedur erst nachher, das heißt nach Empfehlung der einstweiligen Maßnahmen durch den Sicherheitsrat, anhebt, ist es auch nicht gut möglich, daß rechtskräftige, mit Unrechtsfolgen behaftete Maßnahmen vom Sicherheitsrat im Rahmen des Verfahrens, das zur Anordnung oder Empfehlung der einstweiligen Maßnahmen führt, ergriffen werden können. Trotzdem tut die eine Neutralitätspolitik verfolgende Regierung gut daran, von vornherein klarzustellen, daß sie keine einstweiligen Maßnahmen zur Durchführung bringen werde, die in der Lage wären, sie in einen militärischen Konflikt zu verwickeln[21].

[19] Vgl. P. Guggenheim, Les mesures provisoires de procédure internationale et leur influence sur le développement du droit des gens, Paris 1931.

[20] Vgl. aber die kollektiven vorläufigen Maßnahmen im Rahmen des Vertragsentwurfes der von der 12. Völkerbundsversammlung (1931) angenommenen Kriegsvorbeugungskonvention (Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre). Sowohl nichtmilitärische wie militärische vorläufige Maßnahmen sind vorgesehen.

[21] Vgl. über die diesbezügliche Haltung der Schweiz gegenüber der vom Völkerbund ausgearbeiteten vorläufigen Maßnahmen der Finanzhilfekonvention: Rapport du Conseil fédéral sur la Xe assemblée de la S. d. N., S. 40 f., und Rapport du Conseil fédéral sur la XIe assemblée de la S. d. N., S. 51. Die obligatorische Kraft der vorläufigen Maßnahmen behauptet das englische Weißbuch a. a. O. S. 8.

4. *Die nichtmilitärischen und die militärischen Sanktionen.*

Die Vereinbarkeit von Neutralität und Zwangsvollstreckungsrecht im Rahmen der neuen Organisation tritt in seiner ganzen Problematik erst in Erscheinung, wenn man die in der Kompetenz des Sicherheitsrates liegenden *Sanktionsmittel* des näheren untersucht. Dieselben unterscheiden sich von denjenigen des Völkerbundes dadurch, daß im Anschluß an dessen Erfahrungen in ganz eindeutiger Weise die nichtmilitärischen von den militärischen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen getrennt worden sind. Die beiden Arten von Anordnungen stehen nicht nebeneinander, sondern innerhalb einer bestimmten Rangordnung. Zunächst sollen diejenigen beschlossen werden, die nicht den Gebrauch der bewaffneten Macht involvieren (Art. 41). Erst in zweiter Linie, falls diese Maßnahmen ungeeignet erscheinen oder versagen sollten, kommen solche militärischer Natur in Frage (Art. 42). Ein großer Unterschied besteht auch darin, daß die nichtmilitärischen Anordnungen in der Satzung im einzelnen aufgezählt werden, während im wesentlichen für die militärischen Beschlüsse auf besondere Abkommen verwiesen wird, welche einzelne Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten mit dem Sicherheitsrat abzuschließen haben und die das unter sich differenzierte Sanktionsrecht aufführen (Art. 43).

a) Die nichtmilitärischen Sanktionen.

Die nichtmilitärischen Anordnungen zerfallen unter sich wiederum in drei verschiedene Gruppen. Es können seitens des Sicherheitsrates angeordnet werden:

aa) Die teilweise oder vollständige Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen;

bb) die teilweise oder vollständige Unterbrechung der Verkehrsbeziehungen[22];

cc) der Abbruch der diplomatischen Beziehungen.

Diese Maßnahmen sind ohne irgendwelchen Aufwand militärischer Natur durchzuführen. Insofern besitzen sie nicht den Charakter von Sperrmaßnahmen (Blockade), die nach der Charta der Vereinigten Nationen in viel eindeutigerer Weise als im Völkerbundspakt[23] den militärischen Anordnungen zugerechnet werden. Trotzdem stellt sich

[22] Der Text spricht in Art. 41 von «communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et autres moyens de communication.»

[23] Vgl. die aufschlußreichen Ausführungen und geäußerten Bedenken von E. Borel, Revue générale de Droit international public, Bd. 27 (1920), S. 160 f.

die Frage, ob derartig schwerwiegende Maßnahmen wie die in Art. 41 aufgeführten mit der permanenten Neutralität der Schweiz vereinbar erscheinen.

Zunächst ist in dieser Beziehung festzustellen, daß die nichtmilitärischen Sanktionen der Charta keineswegs den Rahmen dessen überschreiten, was die Schweiz auf Grund der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 mit ihrem Neutralitätsstatus für vereinbar hielt. Sie stehen auch nicht im Widerspruch mit jenen interpretativen, die Verpflichtungen des Art. 16 abschwächenden Direktiven, die unter hervorragender Beteiligung des schweizerischen Vertreters (Professor Max Huber) in der Blockadekommission des Völkerbundes und hernach in der zweiten Völkerbundsversammlung zustande kamen.

Sie widersprechen auch nicht den formalen Neutralitätspflichten, insofern der Angreifer selbst den Vereinigten Nationen angehört und von vorneherein sich verpflichtet, die gegen ihn gerichteten Maßnahmen anzuerkennen. Dieses Argument ist aber nur beweiskräftig, wenn der Angreifer nicht in der Lage ist, sich über diese Verpflichtungen, dank seiner politischen und militärischen Stärke, hinwegzusetzen. Unter dieser Voraussetzung allerdings erscheint angesichts der Tatsache, daß die nichtmilitärischen Maßnahmen der Satzung keinen Einbruch in die Neutralitätspflichten darstellen, die Teilnahme auch des permanent-neutralen Staates an ihnen zulässig.

Dagegen kann auch nicht eingewendet werden, der neutrale Staat habe eine Verpflichtung zur Gleichbehandlung der kriegführenden Mächte im nichtmilitärischen Bereich. Diese vermeintliche Pflicht ist nicht vorhanden. Sie erscheint lediglich als das Ergebnis der folgenschweren, im 19. Jahrhundert in der Völkerrechtslehre herrschenden Theorie der Indifferenz des Einzelstaates gegenüber dem Kriegszustand dritter Staaten, die, wie bereits oben angedeutet, in ihrer Konsequenz zur Leugnung des Völkerrechts führt.

Die Nichtdiskriminationsverpflichtung widerspricht vor allem dem Grundsatz der Handelsfreiheit des Neutralen, der auch in Kriegszeiten im Rahmen der Duldungspflichten, welchen das Völkerrecht zugunsten der kriegführenden Mächte und zu Lasten der neutralen Staaten statuiert, vorhanden ist[24]. Sie könnte übrigens auch tatsächlich gar nicht in die Wirklichkeit umgesetzt werden. Dagegen spricht die verschiedenartige wirtschaftliche Verflechtung des neutralen Staates gegenüber den kriegführenden Mächten. Und selbst die auch von der Schweiz während des italienisch-äthiopischen Konfliktes und im Rahmen des Blockadeabkommens mit Frankreich vom 28. Februar

[24] Hierüber Näheres bei P. Guggenheim, Völkerbund, Dumbarton Oaks ... a. a. O. S. 69 ff.

1940 verfolgte Politik des sogenannten «courant normal», die den Grundsatz zu verwirklichen sucht, die Ausfuhr nach allen kriegführenden Staaten nicht über das bisherige Ausmaß zu erhöhen, erscheint nicht allen Sachlagen angemessen.

Die Unvoraussehbarkeit der politischen Kräftegestaltung in der Zukunft, aber nicht das formale Neutralitätsrecht[25], mahnt dazu, die nichtmilitärischen Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinigten Nationen nicht diskussionslos anzunehmen. Ihre Durchführung könnte unter Umständen den permanent-neutralen Staat in einen derartigen Gegensatz zu einem kriegführenden Angreifer bringen, daß derselbe dies zum Vorwand nehmen würde, um die militärische Neutralität zu mißachten. Ob allerdings diese Befürchtung angesichts der starken Neutralisierung der internationalen Organisation jemals wieder zu einer praktisch politischen Realität für die Schweiz werden kann, hängt m. E. davon ab, ob es Deutschland in absehbarer Zukunft gelingt, außerhalb der Charta der Vereinigten Nationen zu einer Weltmacht zu avancieren, ohne an ihre Bestimmungen gebunden zu sein bzw. das politische Spiel der Zwischenkriegszeit zu wiederholen. Dann besteht aber ebensowenig Wahrscheinlichkeit, wie innerhalb der Genfer Organisation, daß die Satzungsbestimmungen der Charta während des Verlaufes eines Krieges praktische Anwendung finden. Der mächtige, präsumtive Angreifer dürfte wohl wiederum in der Lage sein, die Grundallianz zu sprengen.

b) Die militärischen Sanktionen.

Viel schwieriger als bei den nichtmilitärischen Maßnahmen ist bei dem in der Satzung der Vereinigten Nationen vorgesehenen militärischen Anordnungen die Uebereinstimmung mit dem formalen

[25] Dagegen kann auch nicht eingewendet werden, die Verpflichtungen aus Art. 41 widersprächen den Gleichbehandlungspflichten der Art. 7—9 der 5. Haager Konvention, sowie gewissen Nichtdiskriminationspflichten, welche in der 13. Haager Konvention enthalten sind und die den neutralen Staat binden. Dieser Einwand ist deshalb unberechtigt, weil im Rahmen des persönlichen Geltungsbereiches der Satzung der Vereinigten Nationen die in ihr enthaltenen Verpflichtungen der neutralitätsrechtlichen Haager Konventionen vorgehen. Natürlich führt die dadurch bewirkte wohlwollende Haltung zugunsten des Opfers des Angriffes zu einer differenzierten oder qualifizierten Neutralität, die aber keineswegs mit einer neutralitätsrechtlichen Ordnung an sich unvereinbar ist. Vgl. hierüber meinen demnächst im Schweizerischen Jahrbuch für internationales Recht 1945 erscheinenden Aufsatz: «Sécurité collective et neutralité».

Neutralitätsrecht herzustellen. An sich haben nämlich wie bei den nichtmilitärischen bei den militärischen Anordnungen alle Mitglieder der Organisation mitzuwirken (Art. 43, Abs. 1). Aber angesichts der Vielfältigkeit der zur Diskussion stehenden politischen und strategischen Interessen ist grundsätzlich im Plan von Dumbarton Oaks schon der einzige mögliche Weg eingeschlagen worden, den einsichtige Beurteiler des Art. 16 des Völkerbundspaktes so schwer vermißt haben: nämlich der Abschluß von Abkommen unter den einzelnen Mitgliedstaaten. In der Charta selbst wird diese Forderung dahin präzisiert, daß die Verträge mit dem Sicherheitsrat — und nicht von den Mitgliedern unter sich — abzuschließen sind. Als Inhalt der Verpflichtung sind in Art. 43, Abs. 1, die Zurverfügungstellung von militärischen Streitkräften, ganz allgemein eine «Hilfe» (assistance) sowie Erleichterungen (facilités) einschließlich des Durchmarschrechtes angegeben. Es bedeutet ein großes Verständnis für die Differenzierungsnotwendigkeit im zwischenstaatlichen Leben, daß das Problem des militärischen Beitrages im Sicherheitssystem der Satzung nicht selbst geregelt ist, sondern besondere, die jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse und Möglichkeiten berücksichtigenden Sonderverträgen vorbehalten wird. Auch jedes Mitglied ist hiedurch in die Lage versetzt, Inhalt und Umfang seiner militärischen und gebietsmäßigen Verpflichtungen genau zu kennen. Es kann daher nicht — wie ausdrücklich in den Verhandlungen von San Franzisko festgestellt wurde — zu höheren als in den Abkommen festgesetzten Leistungen verhaftet werden.

Der Abschluß von Sonderabkommen wirft zwei wesentliche Fragen auf, deren Beantwortung im Hinblick auf die Beibehaltung der militärischen Neutralität von äußerster Wichtigkeit erscheint. Zunächst ist die Frage berechtigt, ob die in Art. 43, Abs. 1, vorgesehenen Verpflichtungen, vor allem das Durchmarschrecht, obligatorischer Natur sind, das heißt ob der Sicherheitsrat und die Mitgliedstaaten sie in die zu treffende Vereinbarung aufnehmen *müssen*. Wie stets in der Völkerrechtspolitik hängt die Antwort nicht allein von logischen Interpretationsgrundsätzen ab. Wichtiger noch ist der politische Wille der großen Mächte. Wird zum Beispiel die Sowjetunion bereit sein, ein Durchmarschrecht durch ihren Gebietsraum zu konzedieren, nachdem sie dieser Forderung gegenüber schon in San Franzisko eine vergebliche Opposition gemacht hat? Die Haltung der Großmächte ist aber auch in dieser Frage von präjudizieller Bedeutung für die übrigen Staaten.

Sodann aber erscheint für die Aufrechterhaltung der militärischen Neutralität von Bedeutung, daß die abzuschließenden Vereinbarungen als Teilnehmer nicht nur Mitgliedstaaten, sondern auch Gruppen von

Mitgliedstaaten der Vereinigten Nationen vorsehen (Art. 43, Abs. 3). Dies weist auf die interessante Tatsache hin, daß zum Beispiel regionale Gruppen wie die nordischen Staaten als Vertragseinheit aufzutreten vermöchten, während anderseits, wenigstens *formell,* es nicht notwendig erscheint, daß zwischen dem Sicherheitsrat und *allen* Mitgliedstaaten militärische Abkommen abgeschlossen werden. Auf die personelle Beschränkung der Verträge weist auch der Umstand hin, daß für ihr Zustandekommen eine *Einladung* des Sicherheitsrates Voraussetzung ist. Und sodann, daß das zustandegekommene militärische Abkommen der Ratifikation durch die zu diesem Zwecke vorgesehenen konstitutionellen Organe des verpflichteten Staates bedarf. Diese weitreichende Bestimmung, wohl ein Entgegenkommen gegenüber dem Senat der Vereinigten Staaten von Amerika zur Wahrung seiner verfassungsmäßigen Prärogative, beweist, wie sehr den Verfassern der Satzung es daran gelegen ist, eine militärische Basis zu erlangen, die auf der wertvollen Grundlage der Zustimmung des konstitutionellen Organes — in der Demokratie der Volksvertretung oder sogar des Volkes und der Stände — beruht. Nur ein solcher Vertrag schließt die Möglichkeit seiner integralen Ausführung auch unter schwierigen Umständen in sich. Da aber die Aufnahme der Mitglieder in den Verband der Vereinigten Nationen *unabhängig* von dem Abschluß des militärischen Abkommens erfolgen dürfte, ist kaum zu erwarten, daß gegen ein Mitglied anläßlich der Verhandlungen ein ungehöriger Druck ausgeübt wird, welcher es in eine Position versetzt, die seiner Regierung die Zustimmung der verfassungsmäßigen Instanzen zu dem erpreßten Vertragsentwurf unmöglich macht.

Angesichts der Notwendigkeit des Abschlusses der besonderen militärischen Abkommen ist das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen heute noch zum großen Teil ein Blankett. Regierungen, die über Umfang und Inhalt ihrer Mitwirkung an der kollektiven Sicherheit genau orientiert zu sein wünschen, tun daher gut daran, anläßlich ihres Beitrittes ihre Verpflichtungen völlig klarzustellen. Dies sollte insbesondere für die nicht-sicherheitsratsfähigen Staaten auf keine unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen, da sie angesichts ihres geringen Einflusses auf die politische Willensbildung in dem neuen Staatenverband ein berechtigtes Verlangen besitzen, die Grenzen ihrer Mitwirkung an den kollektiven Sanktionen genau zu kennen. Sie sind in einer anderen Lage als die für den künftigen Frieden verantwortlichen Siegermächte, die das neue Bündnissystem, das in der Sicherheitsorganisation von San Franzisko seine Krönung findet, geschaffen haben.

Es ist jedoch nicht abzustreiten, daß Tatbestände bestehen, in denen

die kollektive Sicherheit in reiner Gestalt, unabhängig von jedem Allianzcharakter in der Satzung verwirklicht wird. Dies geschieht bei den möglichen, vom Sicherheitsrat anzuordnenden Sanktionen gegen den Nichtvollzug eines Urteils des internationalen Gerichtshofes (Art. 94). Bei einer derartigen Sachlage, insofern ein unanfechtbarer gerichtlicher Entscheid wirklich vorliegt, überwiegt das Kollektivinteresse gegenüber jedem Indifferenzstandpunkt. Ein Sanktionsbeitrag aller Mitgliedstaaten entspricht in diesem Fall dem Zweck der Verwirklichung der internationalen Sicherheit.

V. ABSCHLIESSENDE BETRACHTUNGEN

Gewiß erfordert es viel guten Willen, um das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen und die immerwährende Neutralität der Schweiz miteinander in Einklang zu bringen. Einer ausdrücklichen Bestätigung der Erklärung vom 20. November 1815 bedarf es zwar nicht, nachdem erst ein Vierteljahrhundert seit der erneuten feierlichen Anerkennung der permanenten Neutralität vergangen ist. Die Schwierigkeit beruht vielmehr vor allem darauf, daß keiner der bekannten Versuche in der Staatenpraxis und in theoretischen Betrachtungen, welche Neutralität und kollektive Sicherheit aufeinander abstimmen wollten, als glückliche Synthese betrachtet werden kann. So erscheint die Formulierung der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 als viel zu allgemein, um eine geeignete Direktive für einen konkreten Tatbestand der Zwangsvollstreckung abzugeben. Das ist im italienisch-äthiopischen Streitfall deutlich zutage getreten. Es wird auch nicht möglich sein, die Beteiligung an den Sanktionen ausschließlich dem freien Ermessen des neutralen Staates anheimzustellen[26]. Mit einer derartigen Lösung könnten sich die Mächte, welche ernsthaft die kollektive Sicherheit verwirklichen wollen, ebensowenig abfinden, wie anderseits der präsumtive Angreifer einverstanden wäre, wenn etwa versucht würde, den neutralen Staat ihm gegenüber ganz einfach von den Neutralitätspflichten zu entbinden[27]. Auch das Abkommen zwischen China und der Sowjetunion vom 21. April 1937, welches im Rahmen der Neutralität und der Nichtkriegführung die

[26] Wie es die International Law Association im Hinblick auf die Interpretation des Kellogg-Paktes vorschlug, vgl. 38th Report, Budapest 1934, S. 50.

[27] Wie es die Experten der Harvard Law School im Hinblick auf die Kodifikation des Völkerrechts vorschlugen: Entwurf einer Konvention über Rechte und Pflichten der Staaten im Falle eines Angriffes, Art. 12, American Journal of International Law, Bd. 33, Suppl. 1939, S. 902.

Nichtunterstützung des Gegners des *angegriffenen* Vertragsteils vorsieht, bietet keine geeignete Handhabe für eine Harmonisierung von Neutralität und kollektiver Zwangsvollstreckung[28]; denn es ist eine zu allgemeine Direktive. Es bezeichnet nicht die *praktischen* Maßnahmen, welche der neutrale Staat im Sanktionsfall zu verwirklichen hat[29].

Zu einem fruchtbaren Ergebnis führt, wie ich annehmen möchte, nur ein Abkommen zwischen der Sicherheitsorganisation und dem permanent-neutralen Staat, welches die Voraussetzungen der Teilnahme des neutralen Staates an den kollektiven Zwangsvollstrekkungsmaßnahmen im einzelnen regelt. Ausschließlich auf diese Weise vermag der Letztere (der permanent-neutrale Staat) Inhalt, Umfang und Grenzen seiner Sanktionsverpflichtungen zu übersehen.

Als wegleitend hat der Grundsatz zu gelten, daß die permanente Neutralität mit der Kriegsbeteiligung und der Teilnahme an Maßnahmen, die inhaltlich mit dem Kriegsbegriff übereinstimmen, insofern nicht ein rechtswidriger Angriff auf den neutralen Staat selbst erfolgt, nicht vereinbar ist. Anderseits bestehen aber auch für den permanent-neutralen Staat Solidaritätspflichten, wenn im Rahmen einer internationalen Organisation, der er angehört, ein autoritativer Entscheid zustande gekommen ist, der zwischen der guten und der schlechten Sache anläßlich der Durchführung der Sanktionen unterscheidet. Diese Solidaritätspflichten — die keineswegs bei allen voraussehbaren Tatbeständen die gleichen zu sein brauchen — zu umschreiben, ist eine recht schwierige Aufgabe. Sie kann nicht im Rahmen dieser Ausführungen erfolgen; denn sie erfordert eine weit über den Kreis rechtlicher und rechtspolitischer Betrachtungen herausführende Einschätzung und Bewertung gegenwärtiger sowie künftiger politischer und militärischer Gefahren. Aber selbst staatsmännische Klugheit und Weitsicht allein führen auch nicht zu einem fruchtbaren Ergebnis. Letzten Endes hängt die glückliche Lösung dieser schweren Frage davon ab, ob zwischen dem Kollektivinteresse der Staatengemeinschaft an der Verwirklichung der kollektiven Sicherheit und dem völkerrechtlich anerkannten Sonderrecht der Schweiz auf ihre immerwährende Neutralität ein befriedigender Ausgleich gefunden werden kann.

[28] Vgl. Art. 2, Recueil des Traités de la S. d. N., Bd. 181 (1937/38), S. 103.

[29] Auch Art. 2, Nr. 5, der Satzung der Vereinigten Nationen stellt nur allgemeine Direktiven für die Nichtunterstützung des Angreifers auf, beweist aber, daß eine differentielle Neutralität auch nach Maßgabe der Grundprinzipien der Satzung zulässig ist: «Alle Mitglieder ... sollen sich jeder Unterstützung eines Staates enthalten, gegen den die Vereinigten Nationen vorsorgliche oder Zwangsmaßnahmen durchführen.»