Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 66 (1986)
Heft: 1

Artikel: Die Systeme der kollektiven Friedenssicherung von 1919 und 1945
Autor: Kreis, Georg
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164323

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: 13.07.2025

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

Georg Kreis

Die Systeme der kollektiven Friedenssicherung von 1919 und 1945

Das Schweizervolk wird am 16. März 1986 über den UNO-Beitritt entscheiden müssen. Der nachfolgende Artikel ist nicht als Stellungnahme zu dieser Frage, sondern als Beitrag zu einem in Warschau durchgeführten Historiker-Kongress zum Ersten und Zweiten Weltkrieg verfasst worden. Dennoch kann er mit der bevorstehenden Abstimmung in Verbindung gebracht werden: Er zeigt die grosse Entwicklung auf, aus der der Völkerbund hervorgegangen ist und die von ihr nun weitergetragen wird; eine Entwicklung, die auch für die Schweiz, wie immer die Abstimmung ausgehen mag, bestimmend sein wird. *G. K.*

Die Frage, worin sich die beiden Organisationen der kollektiven Friedenssicherung unterscheiden, wurde bereits 1945 intensiv diskutiert. Die Debatte war – wie in so vielen Fällen – eine politische Debatte, bevor sie eine historische war. Deshalb ist auch die bereits vorliegende Literatur zu einem grossen Teil politische Literatur; es ist ein Schrifttum, das mit der Absicht der Einflussnahme in stark wertendem Sinn zum Tagesgeschehen Stellung nimmt. Abgesehen von dieser Tendenz ist die Literatur zu dieser Frage durch eine weitere Eigenheit gekennzeichnet: Sie vergleicht Ungleiches. Sie vergleicht die illusionsreichen Absichten von 1945 mit der desillusionierenden Praxis der Zwischenkriegszeit. Hätte man bereits die Praxis der Nachkriegsära einbeziehen können, das Urteil wäre nüchterner ausgefallen. Damit ist auch schon gesagt, dass die Vergleiche von 1945 in der Regel zum Vorteil der UNO und zum Nachteil des Völkerbundes ausfielen und eher die Unterschiede als die durchaus bestehenden Gemeinsamkeiten betonten. Auch dies entsprach der vorherrschenden politischen Tendenz. Die beiden künftigen Supermächte, die in der neuen Organisation der kollektiven Friedenssicherung eine tragende Rolle spielen sollten, waren beide nicht daran interessiert, die innere Kontinuität der beiden Organisationen zu betonen. Die USA, die 1920 dem Völkerbund nicht beigetreten waren, nahmen allein schon aus Rücksicht auf die wiederum nötig werdende Zustimmung des Kongresses eine distanzierte Haltung gegenüber der Vorgängerorganisation ein. Die UdSSR distanzierte sich aus anderen Gründen vom Völkerbund:

Nachdem sie lange in Genf nicht zugelassen worden war und auch ihrerseits nicht hatte mitwirken wollen, war sie 1939 wegen des Finnland-Krieges ausgeschlossen worden.

Auf die politisch bedingten Abgrenzungsversuche reagierten die akademischen Kenner der Materie mit Darlegungen, welche im Sinne einer Richtigstellung die Kontinuität betonten. Zu ihnen gesellten sich Exponenten des Völkerbundes, die sich für «ihre» Vergangenheit wehrten und es nicht zulassen wollten, dass die neue Organisation auf Kosten der alten gepriesen wurde. Im folgenden sollen nun, eher praxisorientiert, die wichtigsten Analogien und Unterschiede dargelegt werden. Wir werden uns aber nicht einfach damit zufrieden geben dürfen, dass wir diese Analogien und Unterschiede feststellen. Der Vergleich muss uns zu den entscheidenden Fragen führen: Bedeuten die Analogien ein Festhalten an bewährten Strukturen oder eine Unfähigkeit, die nötigen Anpassungen vorzunehmen? Und bedeuten umgekehrt die Unterschiede, gemessen an der Zielsetzung der Organisation, eine Verbesserung, ja sogar einen Fortschritt auf dem Weg einer allgemeinen Evolution?

Die wichtigsten Übereinstimmungen

1. Wie 1917/18 war 1944/45 wieder von einem «letzten Krieg» die Rede, der noch durchgestanden werden müsse. Beidemal wurden, auf Siegerseite, die Kriegsanstrengungen zu einem wichtigen Teil damit gerechtfertigt, dass einer *dauernden Friedensordnung der Weg geebnet* werden, das heisst ein System geschaffen werden müsse, das künftige Kriege ausschliessen oder zum mindesten sehr erschweren werde. Präsident Wilson nannte bereits 1917 in der Kongressrede, die den Kriegseintritt der USA rechtfertigen sollte, dieses idealistische Fernziel, wenn er ausrief:

«... das Recht ist kostbarer als der Friede, und wir werden für die Güter kämpfen, die unserem Herzen stets am teuersten gewesen sind – für die Demokratie, für das Recht all derer, die einer Obrigkeit untertan sind, bei der Regierung ihres Landes eine Stimme zu haben, für die Rechte und Freiheiten kleiner Nationen, für eine allgemeine Herrschaft des Rechtes, ausgeübt von einer Gemeinschaft im Einvernehmen handelnder freier Völker, die dazu angetan ist, allen Nationen Frieden und Sicherheit zu bringen und die Welt endlich frei zu machen.»

24 Jahre später wurde diese Vision in der Atlantik-Charta vom 14. August 1941 nochmals entwickelt. Man betonte, «dass alle Völker der Welt aus sachlichen und geistigen Gründen zum Verzicht auf die Anwendung von Gewalt gelangen müssen», und man sprach sich auch damals dafür aus, dass «nach der endgültigen Vernichtung der Nazityrannei» ein «umfassen-

deres und dauerhaftes System allgemeiner Sicherheit» geschaffen werden müsse.

2. Die beiden neuen Ordnungen waren beidemal *Friedensordnungen der Sieger* und die Besiegten beidemal zunächst bloss Objekte dieser Ordnung. Gründungsmitglied des Völkerbundes konnte nur werden, wer zur Siegerkoalition gehörte oder als Neutraler binnen zweier Monate den Beitritt erklärte. 1945 wurde dieses Prinzip sogar verschärft, so dass neutrale Staaten wie die Türkei oder Argentinien noch im Februar/März 1945 Deutschland den Krieg erklären mussten, um in den Bund der «peace-loving nations» aufgenommen zu werden. Beidemal verstanden sich die Sieger aber nicht nur als die Stärkeren, sie verstanden sich selbstverständlich auch als die moralisch Besseren: 1919 als die Partei der Demokraten, die den Ungeist der Autokraten und Militaristen besiegt, 1945 als die Friedens- und Freiheitspartei, die den Ungeist des Faschismus überwunden hatte oder noch überwinden werde. Selbst wenn die Regime, die sich in den besiegten Ländern inzwischen installiert hatten, einem anderen Geist verpflichtet waren, blieben diese Regierungen und ihre Länder (1919 zum Beispiel die Weimarer Republik, 1946 zum Beispiel die bulgarische Volksrepublik) aus der neuen Ordnung zunächst ausgeschlossen [1].

3. Die Grossmächte nahmen trotz des egalitären Prinzips, von dem beide Entwürfe der neuen Staatengemeinschaften ausgingen, eine *privilegierte Stellung* ein, nicht nur eine informelle Vorrangstellung – ihr Sonderstatus wurde auch statutarisch fixiert. Bekannt ist das 1945 geschaffene Veto-Recht der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates (Art. 23 und 27.3). Etwas weniger bekannt ist dagegen die (auch etwas weniger weit gehende) Privilegierung der Grossmächte durch die Ordnung von 1919: Zunächst sollten (gemäss Art. 4) die fünf Grossen (USA, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Japan) im Völkerbundesrat eine dauernde Dominanz haben über die vier nichtständigen Vertretungen kleinerer Staaten [2]. Die Privilegierung wurde 1945 allerdings noch ausgebaut: Während der Völkerbundesrat in wichtigen Fragen bloss Empfehlungen abgeben konnte, waren die vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen für die UNO-Mitglieder im Prinzip verpflichtend. Gegen Beschlüsse des Sicherheitsrates konnten sich eben nur die Inhaber des Veto-Rechtes wehren. Privilegiert waren im übrigen die Grossmächte beidemal bereits in der Erarbeitungsphase. Den bekannten Vorberatungen von Moskau, Teheran, Dumbarton Oaks und Jalta in den Jahren 1943–1945 entsprechen die Separatverhandlungen von 1919, die im «Rat der Vier» ohne die übrigen Verbündeten und unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt wurden. Beidemal konnten die übrigen Staaten nur noch bescheidene Retouchen vornehmen, nachdem die wichtigsten Fragen bereits vorweg entschieden worden waren. 1950 hingegen

machte der Umstand, dass die Sowjetunion vorübergehend dem Sicherheitsrat fernblieb, es möglich, unter amerikanischer Führung im Namen der UNO der nordkoreanischen Invasion eine Armee entgegenzustellen, in der Truppen aus elf weiteren Staaten mitkämpften.

4. Sodann scheiterte beidemal das Vorhaben, dem System der kollektiven Sicherheit auch das notwendige Sicherheitsinstrument, nämlich eine *gemeinsame Armee* zu geben. 1919 wie 1945 waren es vor allem die Franzosen, die entweder eine internationale Armee oder nationale Truppenkontingente zu Handen des Völkerbundes, beziehungsweise der UNO forderten und zum mindesten einen *permanenten Generalstab* ins Leben rufen wollten. Statt dessen schuf man 1919 bloss eine Ständige Kommission zur Beratung des Völkerbundesrates in Militärfragen (Art. 9). Für den Fall einer militärischen Bundesexekution war lediglich vorgesehen, dass man den Völkerbundsmitgliedern empfehle, Truppen zur Verfügung zu stellen (Art. 16.2). Das mit der UNO-Charta (Art. 47) geschaffene Generalstabskomitee hatte etwa die gleiche Funktion wie die Völkerbundskommission für Militärfragen. Der wesentliche Unterschied bestand lediglich darin, dass das Generalstabskomitee das Beratungsorgan einer kompetenteren Exekutive, nämlich des Sicherheitsrates war. Allein, dieses Komitee gab bereits 1947 den Geist auf, ohne der Verwirklichung einer kollektiven Armee auch nur einen Schritt nähergekommen zu sein [3].

5. Wichtige Vorgänge des internationalen Geschehens spielten sich sowohl in der Ära des Völkerbundes als auch in den Jahren seit der Gründung der UNO *ausserhalb des gemeinsamen Sicherheitssystems* ab. Sei es, weil bestimmte Fragen nicht in diese Organisationen hineingetragen, sei es, weil sie von diesen nicht bewältigt wurden. In den Jahren nach 1919 wurde die Autorität des Völkerbundes stark untergraben durch die konkurrenzierenden Parallelaktivitäten der Reparationskommission, des Obersten Rates und der sogenannten Botschafterkonferenz. Auch in den Jahren nach 1945 glaubte man dem eigenen Sicherheitsbedürfnis mit politischen Sonderbündnissen und, nach der Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes, mit militärischen Bündnissystemen Rechnung tragen zu müssen. Wie sich in der Zwischenkriegszeit wichtige Vorgänge (etwa der Ruhrkonflikt von 1923 oder das Arrangement von München 1938) abwickeln konnten, ohne dass sich der Völkerbund einschaltete, blieb auch die UNO, wenn wir von den papierenen Resolutionen absehen, von den meisten kriegerischen Auseinandersetzungen unberührt, und ihre Mitglieder wissen, dass sie durch das Organ der kollektiven Sicherheit weder ernsthaften Schutz noch ernsthafte Strafe erfahren werden. Die Konflikte werden, wenn sie überhaupt bewältigt werden, ausserhalb der UNO gelöst (wie jüngst im Libanon wieder ersichtlich).

6. So schlecht die kollektive Sicherheit funktionierte, so gut funktionierte die *technische Zusammenarbeit* in den Bereichen beispielsweise des Verkehrs-, des Gesundheits- und Flüchtlingswesens usw. In diesen Bereichen war und ist eine kontinuierliche Aufbauarbeit möglich. Und unter Aufbau ist nicht nur der Ausbau der internationalen Kodifikation, es ist auch die Ausbildung einer internationalen Beamtenschaft gemeint, die abseits von der lärmigen Tagespolitik das stille Geschäft einer weltweit wirkenden Administration betreibt. Übereinstimmung in Form von Kontinuität haben wir auch in der Übernahme des Internationalen Arbeitsamtes und in der Fortführung des Internationalen Gerichtshofes im Haag durch die UNO.

Die bisherigen Ausführungen erwecken den Eindruck, dass es sich bei der UNO weitgehend um eine Zweitauflage des Völkerbundes gehandelt habe. Würden sich Vergleiche nur rechtfertigen, wenn die zu vergleichenden Objekte ein beträchtliches Mass an Übereinstimmung aufweisen, so wäre ein Vergleich der Friedensordnungen von 1919 und 1945 allein schon wegen der frappanten Analogien angezeigt. Nun gibt es aber doch auch einige wichtigere Unterschiede festzustellen.

Die wichtigsten Unterschiede

1. Ein Unterschied dürfte allerdings nicht stark ins Gewicht gefallen sein, 1945 aber wurde er als wichtig erachtet: Damals wurde positiv hervorgehoben, dass die Friedensordnung *vor Kriegsende* geschaffen worden sei. Sie wurde nicht wie die Ordnung von 1919 zum integralen Bestandteil eines Diktatfriedens, der die klassischen Kriegsziele, welche den Besiegten bestimmte Bedingungen auferlegten, mit dem höheren Kriegsziel, eine bessere Welt zu schaffen, vermengte.

2. Ein zweiter Unterschied ist dagegen von grösserer Bedeutung. 1945 wurde die 1919 vergeblich angestrebte *Universalität* trotz der einstweiligen Ausschlüsse der Besiegten weitestgehend verwirklicht. Jetzt spielten die USA und die UdSSR als die beiden führenden Grossmächte die ihnen zukommende Rolle. In der Organisation von 1919 waren nicht nur diese beiden Mächte nicht vertreten, der Völkerbund stand anfänglich in schärfstem Gegensatz zum jungen bolschewistischen Regime und dessen Hoffen auf die Weltrevolution[4]. Überdies war der Völkerbund, und dies trotz der Beteiligung zahlreicher südamerikanischer Staaten, weitgehend eine eurozentrische Organisation geblieben. Die nach 1945 etappenweise erfolgte Aufnahme ehemaliger Kolonialländer als souveräne Staaten und gleichberechtigte Mitglieder gab der UNO schliesslich den Charakter einer wirklich universalen Organisation.

3. In der Ordnung von 1945 setzte sich ein *erweitertes Konfliktverständ-*

nis durch. Die Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrates (Art. 61) brachte die institutionelle Anerkennung der Tatsache, dass sich Friedenssicherung nicht auf rein politische und akute Krisen beschränken durfte und sich im Sinne mittel- und längerfristiger Friedenspflege eben auch wirtschaftlicher und sozialer Probleme annehmen müsse. 1945 wurde allerdings bloss verwirklicht, was bereits 1939 im sogenannten Bruce-Plan gefordert worden war; und das 1939 geforderte Zentralkomitee für Wirtschafts- und Sozialfragen hätte bloss die Institutionalisierung einer Tätigkeit sein sollen, die in der Zwischenkriegszeit durch den Völkerbund bereits an die Hand genommen worden war. So gross, wie es scheinen mag, war der Unterschied nicht. Der wichtige Unterschied lag darin, dass die Wirtschafts- und Sozialfragen nun in einem eigenen Gremium und nicht mehr im zentralen Exekutivorgan behandelt wurden und darum dem Einfluss rein politischer Überlegungen etwas entzogen waren. Auffallend anders war im weiteren die Haltung, welche die *westlichen* Siegermächte 1945 in wirtschaftlicher Hinsicht den Besiegten gegenüber einnahmen. Sie verzichteten im vornherein darauf, wie 1919 Reparationsleistungen zu verlangen, und von 1947 an leisteten die USA sogar massive Aufbauhilfe (Marshall-Plan).

4. Als weiterer Unterschied ist die unterschiedliche *Kompetenzausstattung* der grossen Mitgliederversammlungen wie der zentralen Exekutiven hervorzuheben. Die Unterschiede zwischen den Mitgliederversammlungen des Völkerbundes und der UNO fallen, wenn man auf die Praxis und nicht auf die Theorie abstellt, nicht stark ins Gewicht. Wohl sahen die Völkerbundssatzungen (Art. 5) grundsätzlich Einstimmigkeit vor, die Völkerbundsversammlung fand aber Mittel und Wege, auch Mehrheitsbeschlüsse zu fassen. Anderseits hatten die etwas leichter zu fassenden, weil statt Einstimmigkeit bloss ein Zweidrittelsmehr erheischenden Beschlüsse der UNO-Generalversammlung lediglich den Wert von Empfehlungen (Art. 18). Was nun die beiden Exekutivräte betrifft, wurde im Sicherheitsrat wohl das als lähmend empfundene Einstimmigkeitsprinzip des Völkerbundesrates teilweise aufgegeben, für verbindliche Beschlüsse wurde aber immerhin die Einstimmigkeit der permanenten Ratsmitglieder zur Voraussetzung gemacht (Art. 27.3). Die im Veto-Recht ihren Ausdruck findende Unterscheidung zwischen erst- und zweitrangigen Mächten hat dazu geführt, dass man von der UNO sagte, sie sei im Gegensatz zum egalitär konzipierten Völkerbund ein autoritäres Gebilde. Nun wissen wir aber, dass erstens die Grossmächte auch in der Genfer Organisation eine privilegierte Stellung einnahmen und dass zweitens das geplante Machtkartell der fünf Weltpolizisten gar nicht zu spielen begann und überdies bisher auch andere Staaten, zuweilen sogar bloss Staatspartikel, auf dem Umweg über ihre Schutzmächte ebenfalls in den Genuss des Veto-Mechanismus gekommen sind.

5. Ungleich war ferner die Bewertung der *Abrüstungsfrage*. Während man 1919 der Meinung war, der Rüstungswettlauf (in den Jahren vor 1914) sei eine der Hauptkriegsursachen gewesen, neigte man 1945 eher dazu, im Rüstungsrückstand (gegenüber dem hochgerüsteten Dritten Reich) eine Hauptursache für den Kriegsausbruch von 1939 und die Niederlagen in der ersten Kriegsphase zu sehen. Statt eines eindeutigen Bekenntnisses zur Abrüstung, wie es der Völkerbund in Art. 8 abgelegt hatte, wurde in Art. 47 der UNO-Charta unter den Aufgaben des Generalstabskomitees an letzter Stelle lediglich festgehalten, es habe ausser der Rüstung auch eine «eventuelle Abrüstung» zu reglementieren. Die Schöpfer des Völkerbundes waren davon ausgegangen, dass der Zwangsabrüstung des besiegten Gegners möglichst schnell eine allgemeine Abrüstung folgen müsse. 1945 dagegen ging man davon aus, dass mit dem erneut gefassten Plan, eine gemeinsame Truppe zu schaffen, die nationalen Rüstungen bald automatisch überflüssig und darum abgebaut würden. In der Zwischenkriegszeit dominierte (wenn wir von der französischen Haltung absehen) der Gedanke, dass die Abrüstung das Mittel zur Erlangung der Sicherheit sei. 1945 setzte man eher auf den umgekehrten Weg: Nun sollte die gemeinsam garantierte Sicherheit das Mittel zur Abrüstung sein. Was daraus wurde oder eben nicht wurde, ist bereits unter Punkt 4 dargelegt worden. Eine neuere Variante des alten Problems ergab sich zudem aus dem ebenfalls gescheiterten Versuch, mit der 1946 auf Initiative der Westmächte geschaffenen Atom-Energiekommission die Nuklearrüstung auszuschalten [5].

6. Ein auffallender Unterschied bestand schliesslich in der *Ausführlichkeit der beiden Organisationsstatuten*. Die Völkerbundssatzungen kamen mit 26 Artikeln aus – die UNO-Charta benötigte dagegen 110 Artikel. Anhänger des ersten Vertragswerkes behaupteten, es habe mit weniger Aufwand gleichwertige, ja sogar bessere Statuten geschaffen. Anderseits wird man auch die Ausführlichkeit der UNO-Charta als Vorzug zu deuten wissen. In beiden Fällen dürfen aber die tatsächlichen Leistungen der Organisationen zum geringsten Teil von der Qualität der juristischen Grundlagen abhängig gewesen sein. Wie unmassgeblich im Ernstfall Rechtsklauseln sein können, zeigte die Aufnahme Rotchinas im Oktober 1971: Taiwan-China hätte als Veto-Macht eigentlich in der Lage sein müssen, seinen eigenen Ausschluss zu verhindern.

Bewertung

Die aufgezeigten *Unterschiede* können als Verbesserung gegenüber der Ordnung von 1919 verstanden werden. Die etwas differenziertere und nicht mit der Problematik der Friedensverträge direkt verknüpfte Kodifikation, der

stärkere Einbezug der wirtschaftlichen und sozialen Fragen, die Ausdehnung der Mitgliedschaft, der Versuch, eine handlungsfähigere Zentralinstanz zu schaffen, und schliesslich die Anerkennung der Tatsache, dass das Recht alleine nicht genügt und dass man auch über Mittel verfügen muss, um es durchzusetzen – dies alles kann man, gemessen am Ziel, ein funktionierendes System kollektiver Sicherheit zu schaffen, als Weiterentwicklung der ersten Ansätze von 1919 verstehen.

Wie aber sind die *Übereinstimmungen* zu verstehen? Die Privilegierung der Grossmächte ist eine Anerkennung der Tatsache, dass der rechtliche Status dem reellen Gewicht des Staates angepasst sein muss. Sie ist insofern auch als Annäherung an den angestrebten Idealzustand zu werten, als sie von den übrigen Mitgliedern die Preisgabe eines Teils ihrer Souveränität abverlangte. Insofern aber, als sie die Grossen in ihrer Weigerung bekräftigten, ihren Souveränitätsspielraum zu Gunsten einer Instanz mit Mehrheitsentscheiden einzuengen, ist das Belassen, ja Verstärken der Grossmächteprivilegierung gewiss nicht als Annäherung an den Idealzustand zu verstehen. Dass wiederum keine gemeinsame Sicherheitstruppe geschaffen wurde, ist alles andere als ein Festhalten an Bewährtem, es entsprang vielmehr der Unfähigkeit, das an sich erwünschte Instrumentarium zu schaffen. Daraus erklärt sich auch die Neigung, sich ausserhalb des gemeinsamen Sicherheitssystems zu arrangieren; eine Neigung, die sich aus der Schwäche der Organisation ergab und diese gleich ein weiteres Mal schwächte.

Die ernsthaften Befürworter der kollektiven Sicherheit waren enttäuscht, dass 1945 nicht mehr Fortschritte erzielt wurden. Im entscheidenden Punkt, nämlich dem Abbau der nationalen Souveränitäten, war man grundsätzlich auf der Position von 1919 geblieben. Die Souveränität der Mitglieder ist beidemal ausdrücklich gewährleistet worden (1919 mit Art. 10, 1945 mit Art. 2.1). Dass nach dem Scheitern des ersten Versuches überhaupt ein zweiter unternommen wurde, konnte man auch als Positivum werten. Freilich wurde nie ernsthaft die Auffassung vertreten, dass nach dem «Versagen» des Völkerbundes kein weiterer Anlauf zur Schaffung einer gemeinsamen Sicherheitsorganisation genommen werden sollte. Wie bereits erwähnt, konnte lediglich an eine direkte Fortführung des Völkerbundes nicht gedacht werden. Und so kam es eben zu dieser Neuschöpfung, die in manchen Punkten bloss eine Neuauflage der alten Organisation war.

Kriege bringen in der Regel sehr bedeutsame Änderungen mit sich. Nicht nur Verschiebungen von Grenzen und Rangordnungen der Staaten, nicht nur Veränderungen, in denen sich irgendwelche partikulare und temporäre Konjunkturen ausdrücken. Kriege sind erwiesenermassen Motoren für technische Entwicklungen; in Phasen akuter Kriege erfahren diese eine forcierte Beschleunigung. Kriege können aber auch als Motoren der gesell-

schaftlichen Entwicklung wirken, und zwar in Richtung einer stärkeren Vergesellschaftung. Ein Teil der Aufgaben, die in den liberalen Gesellschaften infolge der Kriege dem mit Sondervollmachten ausgestatteten Staat übertragen worden waren, sind nach Kriegsende nicht mehr an den Privatbereich zurückgefallen. Auch die Frauenemanzipation hat durch die beiden Weltkriege entscheidende Fortschritte erfahren. Der revolutionäre Sozialismus wertete den Ersten Weltkrieg als positiven Entwicklungsschub, weil er die bolschewistische Revolution von 1917 gebracht hatte. Daraus ergab sich die Meinung, man könne sich deshalb aus einem weiteren Weltkrieg eine weitere Ausdehnung der sozialistischen Revolution erhoffen[6]. Und in einem gewissen Sinn hat sich diese Hoffnung ja auch erfüllt.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit waren die Fortschritte, die «dank» dem Ersten Weltkrieg erzielt wurden, grösser als diejenigen, die sich aus dem Zweiten Weltkrieg ergaben; das heisst die Unterschiede zwischen 1914 und 1919 waren wesentlich grösser als die zwischen 1939 und 1945. Der eigentliche qualitative Sprung fand 1919 statt. Zu den klassischen Kriegszielen, welche die Unterwerfung des Gegners anstreben, beziehungsweise die eigene Unterwerfung vermeiden wollen, kam als völlig neues Kriegsziel eben die Absicht hinzu, in einem System kollektiver Sicherheit eine universale Friedensordnung zu schaffen. Dieses Kriegsziel strebte die Abschaffung der nationalstaatlichen Kriege an. Das *ius belli,* das Recht, Krieg zu führen, war bis zum Ersten Weltkrieg eines der selbstverständlichen Vorrechte des Souveräns – der souveränen Fürsten wie der souveränen Staaten. Diesem Verständnis zufolge waren die Kriegsgegner als *iusti hostes* gleichwertige Kontrahenten und die Kriege legitime Duellkriege. Versuche, den Krieg grundsätzlich zu ächten, waren vereinzelt zwar bereits vor 1914 unternommen worden – ernsthaft aber wurde das *ius belli* erst mit dem Ersten Weltkrieg in Frage gestellt[7]. Diese Infragestellung beschränkte sich jedoch auf die nationalen Aktionen. Kriege, die zur Schaffung einer neuen Staatengemeinschaft oder später im Namen dieser Gemeinschaft geführt würden, galten weiterhin als legitim.

In einer Analogie zur Herausbildung des nationalstaatlichen Gewaltmonopols, das die Selbstjustiz der Bürger weitgehend zu unterdrücken verstanden hatte, sollte 1919 und 1945 die Selbstjustiz nun auch der Staaten beseitigt und das Recht auf Gewaltanwendung an eine supranationale Instanz abgetreten werden. Parallel dazu, so stellten es sich gewisse Anhänger einer überstaatlichen Organisation wenigstens vor, sollte die nationale Selbstherrlichkeit zu Gunsten eines Weltparlamentarismus aufgegeben werden, wie im vorangegangenen Jahrhundert die Selbstherrlichkeit der Fürsten und lokalen Gemeinschaften den nationalen Parlamenten hatten weichen müssen[8]. Im Zuge der beiden Kriege gelang es nun aber nicht, die Staaten-

gemeinschaft auf eine Entwicklungsstufe zu heben, die den Nationalkrieg als archaische Methode der Konfliktregelung hinter sich gelassen und zugleich einen auf Mehrheitsentscheiden beruhenden Weltparlamentarismus eingeführt hätte. Dass die Schöpfungen von 1919 und 1945 hinter den ursprünglichen Zielsetzungen und der eigentlichen Notwendigkeit zurückblieben, wurde beidemal mit der Beteuerung entschuldigt, es handle sich ja nur um einen Anfang, um den berühmten ersten Schritt, dem weitere folgen sollten[9]. Beide Organisationen, obwohl aus einem progressiven Schöpfungsakt hervorgegangen, erwiesen sich aber als eher konservative Einrichtungen; nicht nur wegen der Trägheit, die jeder grösseren Organisation innewohnt, sondern weil sie nach Phasen kriegerischer Umwälzungen auf die Sicherung des Status quo hin angelegt worden waren.

Die Völkerbundssatzungen und die UNO-Charta wären an sich kein Hindernis für eine friedliche Anpassung an die Entwicklung der Staatenwelt gewesen. Mit Art. 19 im einen und Art. 14 im anderen Fall[10] hätte die Möglichkeit bestanden, den Status quo der Weltordnung zu modifizieren, wenn die Wahrung des Weltfriedens dies erforderte. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch in beiden Fällen nie ernsthaft Gebrauch gemacht. Beide Vertragswerke sahen zudem auch für sich selbst die Revisionsmöglichkeit vor. Aber auch Art. 26 und Art. 108/9 blieben ungenutzt[11]. Man darf freilich nicht übersehen, dass bei unverändertem Statut mit der Zeit beidemal auf dem Interpretationsweg gewisse Anpassungen vorgenommen wurden[12]. Die wesentlichsten Veränderungen fanden jedoch beidemal durch die Aufnahme neuer Mitglieder und die entsprechende Erweiterung des Völkerbundesrates und des Sicherheitsrates statt.

1945 wurde in den Debatten um die Vor- und Nachteile der beiden Organisationen zu Recht betont, dass es letztlich weder auf die materielle noch auf die juristische Basis der Organisation ankomme, sondern auf die Einstellung der Akteure, die sich im gegebenen System bewegen[13]. Dies war die einzige Lehre, die man zu ziehen 1945 in der Lage war. Mit ihr verband sich die Aufforderung, es mit der kollektiven Friedensordnung wirklich ernst zu nehmen, weil auf diese Weise den allgemeinen, aber auch den ureigensten Interessen am besten gedient sei. Einen Fortschritt kann man in dieser Einsicht allerdings nicht erblicken. Sie entsprach durchaus dem, was man bereits 1919, ja sogar schon vor 1914 wusste. Und über diese theoretische Einsicht ist man auch in der Zwischenzeit nicht viel weiter hinausgelangt.

[1] Zulassungsdaten der im Ersten Weltkrieg besiegten Nationen: Österreich Dezember 1920, Bulgarien Dezember 1920, Ungarn September 1922, Deutschland September 1926 und der Türkei Juli 1932. – Zulassungsdaten der Verliererkoalition des Zweiten Weltkrieges: Italien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien Dezember 1955, Ja-

pan Dezember 1956 und die beiden Deutschland September 1973. – [2] Vgl. Alfred Pfeil: Der Völkerbund. Literaturbericht und kritische Darstellung seiner Geschichte. Darmstadt 1976, S. 48 f. – F. P. Walters: A History of the League of Nations. London 1952. 2 Vol. – [3] Maurice Vaisse: La Société des Nations et le désarmement. In: La Société des Nations: rétrospective. Berlin 1983, S. 245–265. Charles Wilmott Harrington: The Problem of Disarmament in the United Nations. Genf 1950 (Diss. Genf), S. 30–55. – [4] Die junge bolschewistische Regierung sah im Völkerbund lediglich eine internationale Organisation des Kapitals. Nach sozialistischer Auffassung hätte eine überstaatliche Völkerordnung zur Abschaffung der Staaten und der Klassen führen müssen. Vgl. Ingeborg Plettenberg: The Soviet Union and the League of Nations. In: The League of Nations in retrospect. Berlin 1983, S. 144–181. – Martin D. Dubin: Toward the Bruce Report: the economic and social programs of the League of Nations in the Avenol era. In: The League of Nations in retrospect. Berlin 1983, S. 42–72. – [5] Salvador de Madariaga: Disarmement. London/New York 1929. – Hermann Volle/Claus-Jürgen Duisburg: Probleme der internationalen Abrüstung: Die Bemühungen der Vereinten Nationen um internationale Abrüstung und Sicherheit 1945–1961. Frankfurt am Main 1964. – [6] Sabine Wichert: The British Left and Appeasement: Political Tactics or Alternative Policies? In: The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement. Hrsg. von Wolfgang J. Mommsen und Lothar Kettenacker. London 1983, S. 133. – [7] Carl Schmitt: Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum. Köln 1950. Niemandem wäre es in den Sinn gekommen, die von Napoleon III. und Bismarck geführten Kriege als strafbare Handlungen zu beurteilen, sofern die Bestimmungen des ius in bello (z. B. die Genfer Konvention) eingehalten wurden. Es ist indessen höchst fraglich, ob, wie Schmitt meint, sich der Erste Weltkrieg wegen des neuen Kriegsverständnisses zu einem Vernichtungskrieg ausgeweitet habe. Mehr spricht dafür, dass der gerade von deutscher Seite in totalem Ausmass geführte Krieg sekundär ein neues Kriegsverständnis herbeigeführt hat. – [8] So sehr die Rückbildung der partikularen und die Herausbildung untergeordneter Instanzen zur Vorstellung ermuntert, dass dieser Prozess in eine Weltregierung und ein Weltparlament ausmünden werde, muss doch ganz entschieden betont werden, dass diese Vorstellung der Realität nicht gerecht wird. Jedenfalls ist die Exekutive der UNO kein übernationales, sondern lediglich ein internationales Gebilde. Und von der UNO-Generalversammlung als von einem Weltparlament zu sprechen, ist schon deswegen höchst problematisch, weil die «Parlaments»-Mitglieder nicht gewählt, sondern von souveränen Mächten delegiert werden. Inzwischen ist auch nicht einmal de facto ein Weltstaat entstanden, aus dem man nicht austreten könnte. Aus Staaten kann man nicht austreten, nicht einmal aus Föderationen und Unionen wie die USA, die UdSSR – und die Schweiz sie bilden, selbst wenn ein theoretisches Austrittsrecht bestünde. – [9] Zum Beispiel der US-Präsident Truman, der in San Francisco betonte: «This Charter, like our own Constitution, will be expanded and improved as time goes on.» Oder in der gleichen Konferenz der südafrikanische Delegierte Jan Christian Smuts: «Alas, the Covenant proved only a milestone. This new Charter of the United Nations may also prove to be more than a milestone. We pray that it may have a greater significance, but it may be that we shall in due course travel even beyond this milestone and have to erect further beacons on the road toward peace, until ultimately the distant frontiers are reached of that new, that newer world, where war among the nations will be only a dim far-off memory of the race.» (Documents of the United Nations Conference on international organizations San Francisco. Vol. I, London/New York

1945, S. 715 und 422). – [10] Bezeichnenderweise ist der Revisionsartikel 14 in Dumbarton Oaks von den Grossmächten nicht vorgesehen und erst in San Francisco von den kleineren Staaten eingefügt worden. Allgemein zur UNO-Charta vgl. Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, Anne Patricia Simons: The Charter of the United Nations. Commentary and Documents. New York/London 1969 (3. Auflage). – [11] 1945 stimmten einige mittlere und kleinere Staaten dem Veto-Privileg der Grossmächte nur zu, weil sie der Meinung waren, dieses Vorrecht werde bei einer künftigen Revision wieder beseitigt. Damit konnte ernstlich aber nicht gerechnet werden, war doch für jede Revision die Zustimmung der Veto-Mächte erforderlich. – [12] Ulrich Scheuner: Aufgaben- und Strukturwandlungen im Aufbau der Vereinten Nationen. In: Die Vereinten Nationen im Wandel. Symposiumsakten hrsg. von Wilhelm A. Kewenig. Berlin 1975, S. 189–257. Als Revision, welche die UNO-Charta doch in einem wichtigen Punkt modifizierte, sei die «Uniting for Peace»-Resolution vom 3. November 1950 genannt. Mit ihr gab sich die Generalversammlung in Fällen, in denen der Sicherheitsrat handlungsunfähig war, die Kompetenz, selbst Massnahmen zu ergreifen, vgl. auch Wilcox/Marcy: Proposals for Changes in the United Nations. Washington DC 1955. – [13] Wie sehr das Funktionieren von der Einstellung der massgebenden Teilnehmer abhing und abhängt, betont auch Stanley Hoffmann in der Bilanz seiner kenntnisreichen und klugen Abhandlung: «Lorsque la solidarité existait, les organisations étaient inutiles. Quand elle a cessé de se manifester, elles étaient impuissantes (Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats, Paris 1954, S. 412). Zur Debatte von 1945 vgl. Georg Kreis: Entre deux étapes de la diplomatie multilatérale permanente: Réflexions et jugements sur la Société des Nations au moment de la fondation des Nations Unies. In: Relations internationales 39, Herbst 1984.

ATAG-Dienstleistungen:

Wirtschaftsprüfung
Wirtschaftsberatung
Wirtschaftsinformation

ATAG
Allgemeine Treuhand AG