

Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 13 (1945-1946)

Artikel: Der Kampf um die Vorherrschaft in der internationalen Organisation und die Aufrechterhaltung der Neutralität
Autor: Guggenheim, P.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-759159>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.05.2025

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

DER KAMPF UM DIE VORHERRSCHAFT IN DER INTERNATIONALEN ORGANISATION UND DIE AUFRECHTERHALTUNG DER NEUTRALITÄT¹

VON P. GUGGENHEIM

I. DAS VERHÄLTNIS VON GROSS- UND KLEINSTAATEN IN DER INTERNATIONALEN ORGANISATION BIS 1939

Allmählich nimmt der neue internationale Organisationsplan eindeutige Gestalt an. Es ist kaum noch an seinem Zustandekommen zu zweifeln. Diese Erwartung entsprach schon vor der Konferenz von San Franzisko keiner ausschließlichen politischen Spekulation. Der vorurteilslose Beobachter durfte den Erfolg des Projektes von Dumbarton Oaks von jenem Zeitpunkt an eskomptieren, als die Einigung zwischen den drei führenden Weltmächten über die organisatorischen Grundprobleme feststand. Diese ist im wesentlichen in Jalta, im Februar 1945, erfolgt. Ueber einzelne wichtige Punkte, die noch der näheren Abklärung bedurften, sind die notwendigen Präzisionen in San Franzisko zustande gekommen. Wer die Arbeiten des Genfer Völkerbundes aufmerksam verfolgt und früher denjenigen des europäischen Konzertes sein wissenschaftliches Interesse zugewandt hatte, konnte nicht daran zweifeln, daß die nicht ohne Schwierigkeiten zu verwirklichende Einigung der die internationalen Beziehungen beherrschenden Großmächte den politischen Erfolg der organisatorischen Bestrebungen gewährleisten muß. So war es 1815 anlässlich der Gründung der Heiligen Allianz und 1919 auf der Pariser Friedenskonferenz, als der Völkerbundspakt Annahme fand. Aber auch die großen politischen Transaktionen waren immer nur dann möglich, wenn es gelang, die divergierenden Interessen der Mächte auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Die unabhängigen mittleren und kleinen Staaten vermochten sich dieser eigenartigen, durch das politische Substrat der Staatengemein-

¹ Vortrag gehalten in der Interparlamentarischen Union, Landesgruppe Schweiz, und der Parlamentarischen Gruppe für Außenpolitik, in Bern am 19. Juni 1945.

schaft bewirkten Vorherrschaft der großen Mächte unter zwei Voraussetzungen zu unterziehen; nämlich: zunächst daß nicht ihre unmittelbaren Lebensinteressen bedroht wurden, und sodann, daß nicht durch einseitige Beschlüsse der Großmächte ihr prinzipieller, formeller Anspruch auf Gleichberechtigung, auf gleichmäßige Teilnahme an der sie interessierenden internationalen Rechtserzeugung verletzt worden ist. Weder das eine noch das andere ist bisher geschehen. Mit Ausnahme vereinzelter Entscheide der Mächte, besonders im Zeitalter der Heiligen Allianz und der Pentarchie, sind bisher keine Zumutungen an die souveränen Staaten mit begrenzten Interessen gestellt worden, welche mit ihrer Forderung nach Unabhängigkeit unvereinbar gewesen wären. Andererseits haben sie selbst manchmal die Ungleichheit im Verhältnis zu den Großmächten durch ihr Einverständnis sanktioniert wie zum Beispiel gegenüber gewissen organisatorischen Bestimmungen und den Satzungsrevisionsrechtsätzen des Völkerbundspaktes. Hiedurch ist aber der Anspruch der mittleren und kleineren Staaten auf gleichmäßige Teilnahme an der internationalen Rechtsetzung sowie auf eine unabhängige, die tatsächlichen Machtunterschiede unberücksichtigt lassende zwischenstaatliche Rechtsprechung keineswegs beeinträchtigt worden.

II. DIE BESTREBUNGEN NACH EINER HEGEMONIE DER WELTMÄCHTE

Die Eigenart der gegenwärtigen politischen Situation läßt sich in der Weise charakterisieren, daß nunmehr ernsthafte Bestrebungen vorhanden sind, die Vorzugsstellung der Weltmächte in einer Weise auszugestalten, um sie für deren Kollektivhegemonie reif zu machen. Zum erstenmal ist eine derartige Staatenstruktur angesichts der Zusammenballung der Macht innerhalb weniger, die internationalen Beziehungen monopolisierender Weltmächte seit dem Zeitalter der Heiligen Allianz und der Pentarchie möglich. Aus dieser neuen politischen Situation der zwischenstaatlichen Beziehungen, aus der grundsätzlichen Veränderung der politischen Struktur gilt es nun gewisse unzweideutige Folgerungen zu ziehen, die sich auch den Verfassern des Projektes von Dumbarton Oaks bzw. denjenigen der Konferenz von San Franzisko aufdrängten.

1. Das Vetorecht der Großmächte in der kollektiven Zwangsvollstreckung

Dabei treten merkwürdigerweise zunächst *negative* Seiten des Hierarchisierungsprozesses stärker in Erscheinung als solche positiver

Natur. Am auffallendsten ist, daß die großen Mächte und unter ihnen vor allem die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika angesichts ihrer potenzierten Machtmöglichkeiten darin übereinstimmen, daß sie *nicht* bereit sind, an kollektiven Vollstreckungshandlungen der neuen Staatenorganisation teilzunehmen, insofern sie deren Angemessenheit und Uebereinstimmung mit ihren eigenen politischen Zielsetzungen nicht anerkennen. Die Weltmächte anerkennen somit praktisch den Grundsatz der kollektiven Sicherheit nicht für die Beziehungen unter sich selbst und ihren engsten Interessenkreis. Er gilt lediglich für die Beilegung der Konflikte jener zweiten Staatenkategorie, die als diejenige der Staaten mit begrenzten Interessen zu bezeichnen ist, sowie eventuell für Großmachtkonflikte mit den ehemaligen Feindesstaaten. Die Regelung der Beziehungen unter den Mächten selbst wird somit weiterhin durch das anarchische Prinzip der unbegrenzten Souveränität normiert. Die Aufrechterhaltung des Friedens erscheint in diesem Rahmen nur möglich im Wege der herkömmlichen diplomatischen Methoden.

So unerfreulich an sich das auf diese Weise geschaffene Zweiklassensystem der Staaten ist, so läßt sich zu seinen Gunsten im Hinblick auf die tiefgreifende Veränderung der Staatenstruktur im Sinne ihrer Hierarchisierung doch ein bedeutsamer Gesichtspunkt ins Feld führen. In einer Weltorganisation, in der die großen Mächte in so unzweifelhafter Weise vorherrschen, erscheint es nämlich praktisch überhaupt nicht möglich, einen Sanktionskrieg im Rahmen eines ordentlichen Exekutionsverfahrens gegen den Rechtsbrecher, der eine Großmacht ist, zu führen. In der Tat setzt die kollektive Vollstreckungsprozedur einen Zustand voraus, in welchem das tatsächlich mit der Zwangsvollstreckung verbundene Exekutionsrisiko ein nicht allzu großes ist.

Allerdings kann gegenüber dem Zugeständnis des Vetorechts zugunsten der Weltmächte, wie es im Plan von San Franzisko anerkannt wurde, auch eine kaum widerlegbare Einwendung geltend gemacht werden. Falls nämlich das Vetorecht in das Organisationsstatut des zwischenstaatlichen Verbandes aufgenommen wird, erscheint es fraglich, inwieweit das kollektive Vollstreckungsrecht überhaupt noch praktische Bedeutung besitzt. Das *holländische* Memorandum vom Januar 1945 zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks hat in dieser Beziehung mit Recht darauf hingewiesen, daß kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den mittleren und kleinen Staaten, an denen die durch das Vetorecht privilegierten Weltmächte nicht beteiligt sind, eher zu den Raritäten der neueren Geschichte gehören. Im 20. Jahrhundert lassen sich bisher lediglich zwei derartige Ereignisse im Rahmen der universellen Staatengemeinschaft nachweisen. Nur die Balkankriege von 1912—1913 und der in der Zwischenkriegszeit

militärisch ausgefochtene Chacokonflikt zwischen Bolivien und Paraguay haben diesen ausschließlich lokalen Charakter ohne Teilnahme einer Weltmacht besessen. Dabei erschütterte keine dieser beiden kriegerischen Auseinandersetzungen den allgemeinen Friedenszustand in stärkerer Weise. In der Zukunft sind solche militärischen Konflikte infolge der Entwicklung der Kriegstechnik zwischen mittleren und kleineren Staaten — so führt das holländische Memorandum aus — noch unwahrscheinlicher.

Ist diese Auffassung richtig, dann verkleinern sich die verwirklichungsfähigen Möglichkeiten kollektiver Vollstreckungskriege nach Maßgabe des neuen Organisationsstatutes von San Franzisko. In Betracht fallen im Grunde nur jene kriegerischen Auseinandersetzungen, die mit den Mächten der Gegenkoalition des gegenwärtigen Weltkrieges unter Umständen entstehen könnten. Nach den zur Zeit erhältlichen Informationen ist in San Franzisko beschlossen worden, diese Streitigkeiten *einstweilen* von der Zuständigkeit des neuen Weltverbandes auszunehmen.

2. Die Monopolstellung des Sicherheitsrates im Zwangsvollstreckungsrecht und seine Begrenzung

Wenn das Zugeständnis des Vetorechts an die Weltmächte, das zu ihrer Privilegierung führt, im Rahmen des kollektiven Zwangsvollstreckungsrechts zu den unvermeidlichen Folgen der neuesten Strukturverschiebung der Staatengemeinschaft gehört, so bestehen daneben noch andere praktische Konsequenzen, welche zwangsläufig in dem neuen Organisationsprojekt ihren Niederschlag finden müssen. So führt die Tatsache, daß sich die politischen Interessen einer Reihe von Großstaaten im Weltraume nur mit großer Mühe begrenzen lassen, zu dem Ergebnis, daß sie einen politischen Anspruch geltend machen, bei allen Konflikten und insbesondere bei allen kollektiven Sanktionsbeschlüssen ihr Wort mitsprechen zu dürfen. Diese Forderung leiten sie aus dem bekannten Grundsatz der Unteilbarkeit von Krieg und Frieden ab, der angesichts ihrer universalistischen Bestrebungen für die Weltmächte eine unbestreitbare politische Realität darstellt. Der Anspruch der Großstaaten führt dazu, daß sie zugunsten der organisatorischen Instanz, dem Sicherheitsrat, in dem sie vorherrschen, eine Monopolstellung für die Beschlußfassung hinsichtlich der kollektiven Gewaltanwendung als Unrechtsfolge anstreben. Eine solche Tendenz ist zwangsläufig, soll nicht das entgegengesetzte Prinzip verwirklicht werden, das an sich ebenfalls mit der Vormachtstellung der

Weltmächte vereinbar wäre, nämlich die Einrichtung regionalistischer Entscheidungs- und Vollstreckungsinstanzen. Hiedurch würde aber die Welt in Interessenzonen aufgeteilt und damit die Dekomposition der universellen Staatenorganisation herbeigeführt.

a) Die Monroedoktrin

Trotz der Monopolisierungstendenz der Großmächte bestehen aber selbst im Rahmen der hierarchischen Struktur der neuen internationalen Organisation gewisse Elemente, die hemmend oder zum mindesten retardierend wirken. So vermochte im Bereich des amerikanischen Kontinents die Monroedoktrin zu einer regionalistischen Abschließung zu führen, welche zur Folge hatte, daß den politischen Interventionen universalistisch aufgezogener Organe, wie zum Beispiel des Völkerbunds, enge Grenzen gezogen wurden. Wenigstens war dies bei jenen beiden politischen Konflikten der Fall, dem Chaco- und dem Leticiastreit, welcher die Genfer Organisation angesichts ihrer räumlich unbegrenzten Kompetenz beschäftigt hatten. Auch in San Franzisko war diese Isolationierungstendenz des amerikanischen Kontinents vertreten, ohne daß es ihr aber wie im Völkerbundspakt gelungen ist, sichtbare Spuren zu hinterlassen.

Der Grund dürfte wohl die Tatsache sein, daß der von den Vereinigten Staaten von Amerika selbst geltend gemachte Anspruch auf einen räumlich unbegrenzten Interessenbereich nicht vereinbar ist mit einer Ausschaltung der Weltmächte aus der eigenen amerikanischen Zone. Es kam somit hier nicht zu einem formalen Einbruch in die räumlich unbegrenzte Kompetenz des Sicherheitsrates, obwohl in der Staatenpraxis selbst mit einer Anerkennung der regionalen politischen Tendenzen des amerikanischen Kontinents gerechnet werden darf.

Auf jeden Fall läßt sich eine derartige Forderung aus der zu Mexiko am 3. März 1945 von allen nord- und südamerikanischen Staaten angenommenen Akte von Chapultepec ableiten. Der Grundsatz der kontinentalen Solidarität kommt insbesondere in der Anerkennung des Prinzips zum Ausdruck, daß «jeder Anschlag von seiten eines nichtamerikanischen Staates auf die Unversehrtheit oder Unverletzlichkeit des Gebiets, die Souveränität oder die politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates als eine Angriffshandlung gegen alle amerikanischen Staaten angesehen werden soll.» Zu diesem Zweck wird ein regionaler Nichtangriffs- und gegenseitiger Hilfeleistungspakt für die westliche Hemisphäre vorgesehen, wobei aber die zu treffende Vereinbarung «mit den Zielen und Grundsätzen der allgemeinen internationalen Organisation, wenn sie in Kraft getreten ist, im Einklang stehen soll.»

b) Die übrigen regionalen Abkommen

Neben der besonderen Entwicklung des amerikanischen Kontinents wirkt aber gegenüber dem Universalitäts- und Zentralisationsanspruch des Sicherheitsrates weiterhin hemmend, daß für die überwiegende Mehrheit jener Staaten, die *nicht* zu den Weltmächten gehören, der Grundsatz der Unteilbarkeit von Krieg und Frieden keineswegs die politische Wirklichkeit verkörpert. Die einschränkende Bedeutung gilt auch für die britischen Dominions, weshalb schon das ursprüngliche Projekt von Dumbarton Oaks — wohl auf englische Anregung hin — eine Begrenzung der umfassenden Kompetenz des Sicherheitsrates vorgesehen hatte, indem die Regelung lokaler Streitigkeiten «regionalen Abkommen oder regionalen Organen» überlassen werden soll. Allerdings stehen diese regionalen Abkommen unter der Aufsicht des Sicherheitsrates, ohne dessen vorherige Einwilligung keine Exekutivmaßnahmen beschlossen werden dürfen. Damit wird für die großen Mächte die Möglichkeit sichergestellt, ihre Interessen auch im Rahmen regionaler Abmachungen durchzusetzen. Andererseits aber weist die Zulässigkeit regionaler Abkommen und Organe darauf hin, daß nicht, wie im Völkerbundspakt, die Teilnahmeverpflichtung an den vom Sicherheitsrat beschlossenen kollektiven Sanktionsmaßnahmen eine undifferenzierte sein soll. Die Anerkennung der internen Dezentralisation der Staatenorganisation durch die Erlaubnis von Regionalabkommen führt neben den vorgesehenen Abkommen des Staatenverbandes mit den Einzelstaaten über den *Umfang* ihrer Beteiligung an den militärischen Sanktionen dazu, daß den individuellen Bedürfnissen der Mittel- und Kleinstaaten Rechnung getragen werden kann. Regionalabkommen und militärische Vereinbarungen haben in der Tat zur Folge, daß wenigstens für das *Ausmaß* der Sanktionen auf den Zweck der anzuordnenden Maßnahmen, auf den Intensitätsgrad der Beziehungen zu jenen Mächten, welche die Führung der Organisation innehaben, aber auch auf die Beziehungen zum allfälligen Opfer des Angriffes und dem mit Sanktionen überzogenen Angreiferstaat abgestellt werden darf.

c) Das Notwehrrecht

Eine weitere Abschwächung der Monopolstellung des Sicherheitsrates im Rahmen des kollektiven Zwangsvollstreckungsrechtes ergibt sich endlich aus einer Bestimmung, die im engen Zusammenhang mit den Dezentralisationsmöglichkeiten des räumlich universelle Geltung beanspruchenden zwischenstaatlichen Verbandes steht. Sie fand sich im ursprünglichen Projekt von Dumbarton Oaks und Jalta nicht vor, sondern wurde erst in San Franzisko ihm einverleibt.

Es waren insbesondere die südamerikanischen Staaten, aber auch die britischen Dominions, die darauf hinwiesen, daß die Beschlußfassung des Sicherheitsrates bei Ueberfallskriegen in einem Zeitpunkt gefaßt werden könnte, in welchem bereits die kriegesischen Verwicklungen eingetreten sind. Den angegriffenen Staaten und ihren Bundesgenossen müsse daher wie in den Locarno-Verträgen die Befugnis eingeräumt werden, sich in einem solchen Falle selbst zu verteidigen, gleichsam in Notwehr gegen einen rechtswidrigen, flagranten Angriff. Dabei soll aber dem Sicherheitsrat nachträglich der Tatbestand zur Beurteilung vorgelegt werden. Seine Beschlüsse hätten in der Folge diejenigen der sich selbst verteidigenden Staaten zu ersetzen. Ob allerdings die nachträgliche Eingriffsmöglichkeit des Sicherheitsrates den Gang der Dinge zu ändern und unter Umständen den gebrochenen Frieden zu heilen vermag, hängt nicht zum mindesten von der politischen Solidarität der in ihm vertretenen Großmächte, ihrer Einigungsfähigkeit und ihrer militärischen Schlagkraft ab.

3. Weitere Erfolge der hegemonialen Bestrebungen

Die geänderte politische Struktur, welche durch die stärkere Vorherrschaft der Weltmächte nunmehr auch im Rahmen der internationalen Organisation in Erscheinung tritt, zeigt sich aber noch in einer Reihe von anderen Bestimmungen des neuen Projekts. Ohne erschöpfend sein zu wollen, sei darauf hingewiesen, daß sich das Vetorecht der Großmächte nicht nur in der Zwangsvollstreckung auswirkt, sondern schon in den früheren Stadien der durch den Sicherheitsrat anzuordnenden Untersuchungen und Vermittlungsaktionen bei politischen Streitfällen. Während im Völkerbundspakt (Art. 11 und Art. 15) keinerlei zwischen Groß- und Kleinstaaten differenzierende Normen anlässlich der Durchführung der fakultativen und obligatorischen Konziliationsverfahren vor Völkerbundsrat und Völkerbundsversammlung vorgesehen waren, soll nach den in San Franzisko gefaßten Beschlüssen das Vetorecht schon im Beratungsstadium Platz greifen. Nur die *allgemeine Diskussion* des Streitfalles scheint im Rahmen der Vollversammlung und des Sicherheitsrates nicht unterbunden werden zu dürfen. Aber bereits anlässlich des Beweisverfahrens (zum Beispiel Entsendung von Kommissionen nach den Gebieten, aus denen Grenzzwischenfälle gemeldet werden) ist die Geltendmachung des Vetorechts zulässig.

Diese Einschränkung der beratenden Befugnisse des obersten Exekutivorgans der neuen Staatenorganisation ist um so bedauerlicher, als

eine vorbehaltlose Prozedur in der Lage gewesen wäre, einige der schwierigsten Bedenken gegenüber dem Vetorecht der Großmächte im Bereich der Zwangsvollstreckung zu überwinden. Die Erfahrung der Völkerbundstätigkeit hat nämlich erwiesen, daß die umfassende Untersuchung eines Streitfalles durch eine Instanz der internationalen Organisation — insofern sie in voller Öffentlichkeit geschieht — für die Kriegsvorbeugung, die künftige Beurteilung der Kriegsschuld und damit auch die Teilnahme an kollektiven Sanktionsmaßnahmen mindestens so wichtig erscheint als ein rechtskräftiger Beschluß, welcher die Zwangsvollstreckung anordnet. Die Verhinderung der Abklärung eines strittigen Tatbestandes, insofern der Streitfall die Großmächte selbst betrifft, ist um so mehr zu verurteilen, als für sie keines der Argumente ins Feld geführt werden kann, welche zugunsten des Vetorechts gegen die Verhängung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen sprechen.

4. Der Sieg des Hegemoniegedankens in der Verteilung der Zuständigkeiten der politischen Organe

Der Kampf um die Vorherrschaft in der internationalen Organisation hat noch in einem anderen Gebiet mit dem vollen Sieg der Weltmächte geendet. Der Behördenorganismus von San Franzisko sieht wie der Völkerbundspakt zwei politische Organe vor: den Sicherheitsrat als oberstes politisches Exekutivorgan und die Generalversammlung, die Tribüne der öffentlichen Meinung, in der alle Mitgliedstaaten durch eine Mehrzahl von Delegierten vertreten sind. Damit ist aber die Analogie zwischen dem alten und dem neuen Staatenverband erschöpft. Während die beiden Organe im Völkerbund grundsätzlich die gleichen Zuständigkeiten besaßen und sogar zeitweise — insbesondere in der Verfallperiode der Genfer Organisation — ein ungesundes politisches Uebergewicht der Völkerbundsversammlung festzustellen war, sind die Kompetenzen der neuen Generalversammlung schon in dem ursprünglichen Projekt von Dumbarton Oaks in einer Weise eingeschränkt worden, die über die engen Grenzen ihrer beschließenden und beratenden Befugnisse keine Zweifel offen lassen kann.

III. DIE FOLGEN DER FÜHRERSCHAFT DER WELTMÄCHTE FÜR DIE MITTLEREN UND KLEINEN STAATEN

Hat nun diese Strukturveränderung zugunsten der Weltmächte zur Folge, daß die Teilnahmeverpflichtungen der mittleren und kleinen

Staaten an den Aufgaben der kollektiven Sicherheit gesteigert, oder nicht vielmehr, daß sie verringert werden? Je nach der bejahenden oder verneinenden Antwort zu dieser Frage sind die Aussichten für die grundsätzliche Möglichkeit der Aufrechterhaltung der *Neutralität*, der Nichtteilnahme der mittleren und kleinen Staaten an kriegesischen Auseinandersetzungen zu bewerten.

1. Die Konsequenzen des Vetorechts

In der neuen Staatenorganisation, insbesondere auf Grund der Erfahrungen des zweiten Weltkrieges, anerkennen die Großmächte den Grundsatz, daß die Lasten der Aufrechterhaltung des Friedens und der Führung der Sanktionskriege in erster Linie von jenen getragen werden müssen, die hierfür befähigt und geeignet erscheinen und die willens sind, sie auf sich zu nehmen. Das sind die Weltmächte selbst, für die der Grundsatz der Unteilbarkeit von Krieg und Frieden restlose Geltung besitzt. Ihre Vorzugsstellung innerhalb der internationalen Organisation involviert daher auch große Pflichten. Deren spezifischer Charakter gelangt im Verbandsstatut von San Franzisko allerdings weniger zum Ausdruck als ihre eigenen Befugnisse und Ansprüche.

Was nun die Verpflichtungen der Mittel- und Kleinstaaten anbelangt, erscheint wesentlich, daß ihr geringerer Beitrag an den Verbandspflichten vor allem eine unmittelbare Auswirkung des Vetorechts zugunsten der Weltmächte darstellt. Dasselbe hat in der Tat zur Folge, daß nur in den *seltenen* Fällen, in denen das Kollektivinteresse der Weltmächte die Notwendigkeit der Durchführung von Sanktionen bejaht, überhaupt kollektive Vollstreckungsmaßnahmen in Betracht kommen.

Der Allianzcharakter der neuen Staatenorganisation tritt dadurch deutlich in Erscheinung, daß dieses Kollektivinteresse im wesentlichen, wie bereits erwähnt, nur in einem neuen Weltkonflikt mit Deutschland oder Japan verwirklicht sein dürfte. Bei allen anderen möglichen kriegesischen Tatbeständen sind somit die Voraussetzungen für eine formal freie Entschliebung der Mitgliedstaaten der internationalen Organisation, für die Teilnahme am Konflikt oder die Indifferenz und damit die Neutralität, gegeben. Der Umfang der möglichen Neutralität bei kriegesischen Tatbeständen ist somit nach Maßgabe des neuen Organisationsprojekts weit größer als gemäß Art. 15, Abs. 7, der berühmten «Lücke» des Völkerbundspaktes. Dieser Umstand dürfte mit ein Grund dafür sein, weshalb in San Franzisko der französische Antrag, die Aufrechterhaltung eines Neutralitätsstatuts

mit der Beteiligung an der internationalen Organisation für unvereinbar zu erklären, abgelehnt worden ist².

Die weitgehende theoretische Möglichkeit der Zulässigkeit eines Neutralitätsstatus während kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen dritten Staaten, braucht nun aber nicht unbedingt mit der politischen Wirklichkeit übereinzustimmen. Der Kreis jener Mächte, denen es tatsächlich gelungen ist, während einer politisch-militärischen Auseinandersetzung, die räumlich einen großen Teil des Erdballs erfaßt, vom Kriege verschont zu bleiben, hat sich schon im zweiten Weltkrieg, im Vergleich zu dem ersten, verringert. Dies, obwohl es gerade in der Zwischenkriegszeit von 1919—1939 nicht an Anstrengungen gefehlt hat, um den Neutralitätszustand in einem künftigen Krieg aufrechtzuerhalten. Aber weder die Neutralitätsgesetzgebung der Vereinigten Staaten von Amerika, welche im Interesse des Fernbleibens von kriegerischen Auseinandersetzungen eine bewußte Einschränkung ihres früheren völkerrechts-politischen Postulats auf die Freiheit der Meere und die Handelsfreiheit in Kriegszeiten vorgesehen hat, noch die von vielen Staaten (zum Beispiel Belgien, Niederlande, Norwegen) vorgenommene Distanzierung von den Sanktionsrechts-sätzen des Völkerbundspaktes ermöglichten ihnen, außerhalb des großen kriegerischen Konflikts zu verbleiben, der 1939 seinen Anfang nahm³.

Grundsätzlich ist nämlich die Feststellung zutreffend, welche in dieser Beziehung ein amerikanischer Völkerrechtslehrer, Professor Quincy Wright, trifft und die dahin geht, daß in den umfassenden Kriegen der Gegenwart eine Politik der neutralen Isolierung nur unter den beiden Voraussetzungen möglich ist, daß entweder der neutrale Staat räumlich von den Kriegsschauplätzen sehr weit entfernt liegt oder daß es im Interesse beider kriegführenden Gruppen ist, daß jener (der neutrale Staat) nicht am Kriege teilnimmt⁴. Mit der einen Ausnahme von Irland hat sich im vergangenen Kriege diese Auffassung als richtig herausgestellt. Sie erlaubte den südamerikanischen Staaten im weitgehenden Maße eine freie Wahlmöglichkeit zwischen Kriegsteilnahme und Neutralität. Sie gestattete anderseits Schweden und der Schweiz, außerhalb des Weltkonfliktes zu verbleiben.

Wenn aber die objektiven Voraussetzungen für die Aufrechter-

² Vgl. *Projet d'amendements du Gouvernement français in Informations françaises* vom 18. April 1945, Seite 9: «La participation à l'organisation implique des engagements incompatibles avec le statut de neutralité.»

³ Vgl. die interessanten Ausführungen über die politischen Schwierigkeiten für die Aufrechterhaltung der Neutralität im Zeitalter der totalen Kriege: J. L. Brierly, *The outlook for international law*, Oxford, 1944, Seite 25 ff., 81 ff.

⁴ *Study of war*, 1942, Bd. 1, Seite 239.

haltung der Neutralität im Rahmen des Weltorganisationsstatuts gegeben sind, wie dies insbesondere auf Grund des Einbaus des Vetorechts der Weltmächte in die neue Verbandssatzung der Fall ist, dann erscheinen auch die subjektiven Möglichkeiten für seine Beibehaltung vorhanden, insofern die politischen Bedingungen dies erlauben. Was die Schweiz angeht, ist der Versuch nicht abwegig, ihre Solidaritätsverpflichtungen gegenüber einem neuen System der kollektiven Sicherheit mit dem Bestreben in Einklang zu bringen, ihren Neutralitätsstatus, soweit irgend möglich, aufrechtzuerhalten.

Trotz der durch die Einverleibung des Vetorechts der Weltmächte geschaffenen Möglichkeit, während vieler kriegerischer Auseinandersetzungen eine Nichtteilnahme auf einer einwandfreien rechtlichen Grundlage zu ermöglichen, stellt sich aber die Frage, ob ein derartiges Beiseitestehen auch dann als zulässig erklärt wird, wenn ausnahmsweise *Kollektivsanktionen* angeordnet werden. Bei einem solchen Tatbestand ist es unumgänglich — wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe⁵ —, das Problem der Neutralität in funktionelle Beziehung zur kollektiven Sicherheit zu setzen. Ein politisches Verhalten, das der Indifferenz des integral-neutralen Staates gleichkäme, würde jedenfalls von einem *wirksamen* zwischenstaatlichen politischen Verband, der mit dem Anspruch auftritt, präventive oder Vollstreckungsmaßnahmen der internationalen Organisation durchzuführen, der die Forderung geltend macht, einen «gerechten Krieg» im Kollektivinteresse der Staatengemeinschaft zu führen, nicht geduldet. Gewisse Minimalverpflichtungen werden von dem neutralen Staat als Mitglied der internationalen Organisation verlangt werden, wie zum Beispiel jede Unterstützung des Rechtsbrechers zu unterlassen⁶. Es bedarf im übrigen keines besonderen politischen Scharfsinnes, um zu erkennen, daß neben den Fragen der wirtschaftlichen Blockade des Rechtsbrechers das militärische Durchmarschrecht zugunsten der Sanktionsmächte sowie zum Beispiel die Abtretung von Flugstützpunkten die Hauptforderungen sein werden, welche die zur Koalitionsgemeinschaft verbundene Staatenvereinigung an jene ihr zugehörigen Staaten stellen wird, die auch im Rahmen der kollektiven Zwangsvollstreckungsverfahren eine so weitgehende Neutralitäts- und

⁵ P. Guggenheim, *Völkerbund, Dumbarton Oaks und die schweizerische Neutralität*. Zürich, 1945, Seite 87.

⁶ Der im übrigen äußerst maßvolle Engländer Brierly, a. a. O. Seite 94, führt diesbezüglich aus: «It could not be tolerated that any State which agreed to enter in the system even with limited obligations should supply, or allow its nationals to supply, an aggressor with the kind of assistance that neutral swiss factories or neutral swedish mines have been according the aggressor in this war.»

Indifferenzpolitik wie nur irgend möglich zu verfolgen wünschen⁷. Ob derartige Einbrüche in den *militärischen* Sektor der Neutralitätspolitik und des Neutralitätsrechts mit der Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen zum Angreiferstaat vereinbar erscheinen, ist nicht ohne weiteres zu beantworten. Die Antwort hängt im wesentlichen vom Kräfteverhältnis zwischen der Sanktionsgemeinschaft, dem Angreiferstaat und nicht zuletzt der politischen und militärischen Potenz des neutralen Staates ab.

2. Andere Faktoren zugunsten einer Abschwächung der Verpflichtungen der mittleren und kleinen Staaten

Neben dem Vetorecht der Weltmächte in der Zwangsvollstreckung wirken sich aber noch andere Faktoren zugunsten der Möglichkeit der Aufrechterhaltung einer neutralen Haltung im Rahmen der projektierten Organisation in künftigen Konflikten aus. In diesem Sinne hat zwangsläufig die zugelassene Regionalisierung die Folge, daß gewisse Konflikte und damit wohl auch kollektive Zwangsvollstreckungsmaßnahmen von vornherein lokalisiert werden. Dies gilt insbesondere für die möglichen Streitigkeiten innerhalb des *amerikanischen* Kontinents. Sodann hat die große *Entfernung* für die vom jeweiligen Konflikt weit abliegenden Staaten eine für die Kriegsabwesenheit günstiges Ergebnis. Es wird auch kaum dadurch beeinträchtigt, daß allenfalls gegen den Rechtsbrecher auf Beschluß des Sicherheitsrates eine Reihe von wirtschaftlichen, rüstungsmäßigen und rechtstechnischen Maßnahmen in universeller Weise durchgeführt werden muß, die zum Teil schon aus dem Chacokonflikt bekannt sind, wie zum Beispiel das einseitige Waffenembargo, Aus-, Ein- und Durchfuhrverbote.

In ähnlicher Weise kann die Zulässigkeit des *Notwehrrechts* gegen einen rechtswidrigen Angriff einen Zustand herbeiführen, der zur Isolierung der Streitparteien führt. Der Sicherheitsrat, dem die nachfolgende Ueberprüfung der kriegesischen Tatbestände obliegt, wird, wie die Erfahrung der Staatenpraxis erweist, oft nicht in der Lage sein, die politische Verantwortlichkeit für den Kriegszustand festzustellen, und daher auf eine Lokalisierung des Konfliktes und sodann auf den Abbruch der Streitigkeiten drängen. Es ist auch unwahrscheinlich, daß sich in einem solchen Falle unter allen Umständen ein universeller Konflikt entwickelt. Und es erscheint durchaus möglich, daß bis zur Beendigung des Streites der Sicherheitsrat es vorzieht, seine vermittelnde Funktion auszuüben und die räumliche Ausweitung

⁷ Vgl. *Projet d'amendements du Gouvernement français*, a. a. O. Seite 10, wo «notamment le droit de passage» als Minimalsanktion aufgeführt ist.

des Konfliktes zu vermeiden. Kein Grund besteht, daß sich nicht die Erfahrung des Völkerbundes wiederholt, der lokale Kriege, wie zum Beispiel den griechisch-bulgarischen Grenzzwischenfall von 1925, den fernasiatischen Konflikt und sogar das erste Stadium des italienisch-äthiopischen Krieges, nicht im Rahmen des Sanktionsrechtes, sondern in demjenigen des Kriegsvorbeugungsrechtes behandelte.

Endlich dürfte auch die Tatsache, daß die nicht im Sicherheitsrat vertretenen Mittel- und Kleinstaaten innerhalb der Generalversammlung lediglich auf ein allgemeines Diskussionsrecht beschränkt sind und nicht die Befugnis besitzen, an den die Voraussetzungen für die Einleitung der kollektiven Zwangsvollstreckung herbeiführenden Verfahren innerhalb des Sicherheitsrates teilzunehmen, günstig auf ihre Nichteinbeziehung in die militärischen Kriegshandlungen wirken. Das zur Kritik Herausfordernde im Völkerbund war eben gerade die Tatsache, daß anlässlich der Behandlung von Weltkonflikten innerhalb der Völkerbundsversammlung, aber auch im Rahmen des Rates, in welchem sich allmählich durch die Inflation der Kleinstaatvertreter die politischen Gewichte verschoben, jene Staaten zum Teil das große Wort führten, die für die faktische Durchsetzung der Beschlüsse im Sanktionsverfahren am wenigsten zu unternehmen wünschten oder vermochten. Die Erwartung ist sicher nicht verfehlt, daß, falls die Mittel- und Kleinstaaten bei der Beschlußfassung über Kriegsvorbeugung und Unrechtsfolge weniger mitzureden haben, ihnen auch im Rahmen der Zwangsvollstreckung eine bescheidenere Rolle zugemessen wird.

IV. DIE POLITISCHEN KONSEQUENZEN DER VORHERRSCHAFT DER WELTMÄCHTE

Der Kampf um die Vorherrschaft in der neuen Weltsicherheitsorganisation erscheint somit eindeutig zugunsten der Kollektivhegemonie der im Sicherheitsrat vorherrschenden Weltmächte entschieden. Diese Lösung liegt, so sehr sie für das Prestige der mittleren und kleinen Staaten unangenehme Folgen hat, im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens und einer größtmöglichen Abstinenz der an einer Neutralitätspolitik orientierten Staaten. Gewiß enthält eine derartige Ordnung Gefahren für die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit der kleinen Mächte. Sie werden auch dadurch nicht gebannt, daß eine Intervention in die inneren Angelegenheiten der Staaten, soweit nicht humanitäre Gesichtspunkte sie rechtfertigen, ebenfalls in Zukunft ausgeschlossen ist. Und auch die formale Einführung eines Zweiklassensystems von Staaten im Rahmen der organisierten Staatengemeinschaft erscheint nicht dazu angetan, das Ver-

trauen der Staaten mit begrenzten Interessen in die neue Organisation zu erhöhen. Dies um so weniger, als sich das Zweiklassensystem formal in erhöhten Rechten und verminderten Pflichten bei den Großmächten geltend macht und zumindest in verminderten Rechten bei den Kleinstaaten. Stoßend ist in diesem Zusammenhang vor allem, daß nach den Bestimmungen des Organisationsstatuts die Kleinstaaten unter Umständen die Verpflichtung haben, an den Sanktionen teilzunehmen, ohne vorher über ihre Berechtigung bzw. Nichtberechtigung im Rahmen des Sicherheitsrates diskutiert zu haben, geschweige denn um ihre Zustimmung befragt worden zu sein. Bei einem etwas verschiedenen rechtstechnischen Aufbau des Projekts hätte sich diese formale Erniedrigung der mittleren und kleinen Staaten leicht vermeiden lassen.

Diese Mängel des neuen Projektes dürfen aber nicht über seine Vorzüge gegenüber dem Völkerbundspakt hinwegtäuschen. Der Hauptvorwurf, der gegen diesen erhoben werden konnte, nämlich die zu allgemeine und undifferenzierte Verpflichtung, zu Sanktionen zu schreiten, ist einer Ordnung gewichen, welche den Grenzen des Verpflichtungswillens der Mächte im weitesten Umfange Rechnung trägt. Es war nie recht verständlich, daß die Friedensmacher nach dem vergangenen Krieg den Art. 16 des Völkerbundpaktes ohne jede nähere Diskussion angenommen haben. Aber man war sich damals noch nicht über die Grenzen, innerhalb welcher sich insbesondere die Großstaaten zur Zusammenarbeit in einer internationalen Organisation bereitfinden, bewußt, wie dies infolge zwanzig Jahren intergouvernementalen Zusammenwirkens im Völkerbund nunmehr klargestellt worden ist. Es erscheint daher wahrscheinlich, daß für keine der siegreichen Weltmächte größere innen- oder außenpolitische Schwierigkeiten vorhanden sein werden, um dem neuen Plan beizutreten. Besteht aber die Wahl zwischen der Beteiligung *aller* Großmächte an einer internationalen Sicherheitsorganisation, die in ihrer inhaltlichen Gestaltung weniger politische Integrationsfunktion anstrebt als der Völkerbundspakt, und einem weniger universellen, aber fortgebildeteren Verband, so fällt die Wahl auf die erstere Alternative; denn nichts ist wesentlicher als die *Gewöhnung* aller großen Mächte an die Zusammenarbeit innerhalb einer internationalen Organisation.

Ihre konstitutionelle Form ist von sekundärer Bedeutung, wie überhaupt der Inhalt von Verfassungsrechtssätzen in den internationalen Beziehungen leicht überschätzt wird. Ueberlegt man sich, daß die Länder des britischen Commonwealth of Nations mit Ausnahme des irischen Freistaates ohne jede rechtliche Verpflichtung dem Vereinigten Königreich 1939 Sanktionsgefolgschaft geleistet und in den schwierigsten Stunden es nicht verlassen haben, und daß anderseits der Völkerbund trotz seines Sanktionsrechts und obwohl seine for-

melle Gültigkeit nicht in Abrede gestellt werden konnte, während des ganzen Weltkrieges mit Ausnahme der finnischen Episode toter Buchstabe blieb, so gelangt die relative Bedeutung aller internationalen Organisationsformen zum klaren Bewußtsein.

Zu einem funktionsfähigen universellen politischen Weltverband bedarf es mehr als der konstitutionellen Form, nämlich des *politischen* Willens zur friedlichen Zusammenarbeit und zur Teilnahme an den Unrechtsfolgen. Das ist aber eine Frage, die weit über organisatorische Probleme hinausführt. Angesichts des für unabsehbare Zeit permanenten Anspruches der Staaten, die formellen Grenzen ihrer internationalen Kooperation selbst festzulegen, stimmt sie mit derjenigen nach der dauernden *Harmonisierung der Außenpolitik* souveräner Mächte überein. Sie kann im Sinne der Friedenserhaltung nur gelöst werden, wenn der demokratische Geist der Kompromißbereitschaft bei allen Beteiligten vorherrscht und die politischen und wirtschaftlichen Interessen der Staaten eines gegenseitigen Ausgleichs fähig sind.

Dessen muß sich auch jener Staat eingedenk sein, der auf Grund der Pariser Erklärung vom 20. November 1815 und Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919 einen völkerrechtlichen Anspruch auf die Erhaltung seiner Neutralität geltend machen kann. Diese Forderung entspricht seiner politischen Interessenlage sowohl im System der anarchischen Völkergemeinschaft als auch im System der kollektiven Sicherheit, wenigstens bis zu jenem Zeitpunkt, in welchem dasselbe den Beweis seiner Bewährung erbracht hat. Somit ist der juristische Status der permanenten Neutralität nur der rechtliche Ausdruck unserer dauernden politischen Interessenlage. Es ist die Eigenart, ja Einzigartigkeit ihrer geographischen Situation, die es der Schweiz nicht ermöglicht, einer der sich nunmehr bildenden regionalen Gruppen in der Welt anzuschließen. Das unterscheidet sie von Staaten, wie zum Beispiel den nordischen, den südamerikanischen, den britischen Dominions, aber auch von Belgien und Holland und den östlich unserer Grenze liegenden europäischen Mittel- und Kleinstaaten. Die Schweiz ist Einzelgängerin und findet daher nur im Rahmen einer *universellen* Organisation die funktionelle Beziehung zur kollektiven Sicherheit. Wie alle erfolgreichen Postulate der Weltpolitik entspricht dieser Zustand nicht nur dem einseitigen Interesse unseres Landes, sondern auch demjenigen der uns umgebenden, durch regionale Gruppen und Allianzen verbundenen Staaten. Dies dem Schweizervolk klarzumachen, aber auch hiefür um Verständnis zu werben bei den Mächten, welche die Weltpolitik und die Eingangspforten in die neue Weltorganisation beherrschen, ist die Aufgabe jener Schweizer, die zwischen Weltaufgeschlossenheit und Vaterlandsliebe keinen Trennungsstrich zu ziehen willens sind.