Grossmächte und Kleinstaaten in der internationalen Organisation

Autor(en): **Guggenheim, Paul**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **24 (1944-1945)**

Heft 6

PDF erstellt am: **09.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-159195

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

durch einen gesunden Geist und eine gesunde, aufbauende Wirtschafts- und Sozialpolitik verhindert oder unwirksam gemacht werden können. Eine starke Regierung ist gut, eine gerechte Regierung ist besser, am besten ist eine Regierung, die stark ist in der Gerechtigkeit. Stark sein in der Gerechtigkeit, gerecht sein in der Stärke, das ist die Hauptforderung, die heute an die Regierung, als der Repräsentantin des Staates gestellt werden muß, sowohl auf dem wirtschaftspolitischen, als auch auf dem sozialpolitischen Gebiete.

Großmächte und Kleinstaaten in der internationalen Organisation

Von **Paul Guggenheim**

I.

Der Völkerbundspakt hatte in zwei Fragen eine Lösung getroffen, die in der Praxis der Genfer Organisation zu grundsätzlichen Schwierigkeiten führte und bei einer Neugestaltung der internationalen Beziehungen einer prinzipiellen Überprüfung bedarf. Es handelt sich um das Problem der Zusammensetzung des Völkerbundsrates, des Exekutivorgans der Genfer Rechtsgemeinschaft und um die völkerbundlichen Maßnahmen gegen den Friedensbrecher. Die beiden organisatorischen Neuerungen versuchten den von Präsident Wilson und der Pariser Friedenskonferenz angestrebten universellen Charakter der Völkerbundsgemeinschaft einer Verwirklichung näher zu führen, indem sie sowohl anläßlich der Beschlußfassung über jene Anordnungen, die mit der Entscheidung der politischen Konflikte zusammenhängen, als auch bei ihrer Durchsetzung in der politischen Wirklichkeit den Beitrag der mittleren und kleinen Staaten möglichst hoch ansetzten.

Anläßlich der Regelung der Zusammensetzung des Völkerbundsrates ist es zwar nicht gelungen, die kleinen Staaten den großen Mächten völlig gleichzustellen. Die traditionelle Vorherrschaft der großen Mächte, welche zum mindesten, was Europa anbetrifft, seit den Tagen des Wiener Kongresses beinahe ausschließlich zusammen mit den jeweils an jenen Konflikten interessierten Staaten die wichtigen politischen Transaktionen vornahmen, hat selbst auf die Regelung der Pariser Friedenskonferenz eingewirkt. Sodann erscheint es ebenfalls in der Kontinuität der diplomatischen Tradition, daß an den Tagungen des Völkerbundsrates auch jene Staaten teilnehmen, die an einem vom Völkerbundsrat diskutierten Tatbestand besonders interessiert sind.

Neben diesen „okkasionellen" Ratsmitgliedern gehören aber dem Völkerbundsrat ebenfalls periodisch von der Völkerbundsversammlung gewählte Vertreter mittlerer und kleiner Staaten an, was den radikalen Bruch

mit dem System vor 1914 bedeutet. Dadurch ist das Kollegium, welches nach der Absicht seiner Gründer in erster Linie dazu berufen war, die Erbschaft jener Staaten- und Botschafterkonferenzen zu übernehmen, die sich mit der friedlichen Beilegung internationaler politischer Spannungen, der sogenannten nicht-gerichtsfähigen Streitigkeiten befassen sollte, strukturell verändert worden. Man wich bei dieser Gelegenheit aber auch von einem in der Geschichte der diplomatischen Beziehungen bewährten Grundsatz ab, nämlich, daß bei den politischen Streitigkeiten neben den unmittelbar interessierten Staaten nur die Exponenten der in der Staatengesellschaft vorhandenen Macht, nämlich nur jene, welche die Vollstreckung des Beschlossenen im politischen Spannungsbereich zu sichern vermögen, bei der Entscheidung mitwirken sollen.

Stärker noch als bei der Beschlußfassung über die politischen Streitigkeiten hat das Vollstreckungsrecht selbst, den universalistischen Grundprinzipien des Völkerbundspaktes entsprechend, jede Differenzierung zwischen Großmächten und Kleinstaaten unberücksichtigt gelassen. Dem doktrinären Pazifismus ist somit in diesem Bereich ein weit größerer Erfolg beschieden gewesen als in jenen Rechtssätzen, welche die Organisation des zur Beschlußfassung zuständigen Organs, des Völkerbundsrats, regelt. Vollständig ist der Sieg allerdings auch im Rahmen des Sanktionsrechts nicht. Die Auslegung von Art. 16, wie sie von den Organen des Völkerbundes unter den verschiedensten politischen Verhältnissen in der Zwischenkriegszeit vorgenommen wurde, kam nämlich immer wieder übereinstimmend zu der politisch bedeutsamen Feststellung, jeder Mitgliedstaat habe souverän zu bestimmen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Sanktionsrechtssätze vorlägen oder ob dies nicht der Fall sei. Die einseitige Handlung eines schuldigen Staates könne nicht einen Kriegszustand bewirken. Sie gäbe nur den anderen Mitgliedern des Völkerbundes die Möglichkeit, zu kriegerischen Handlungen zu schreiten, oder sich als im Kriegszustand mit dem vertragsbrüchigen Staat befindlich zu erklären. Es käme daher den verschiedenen Mitgliedern des Völkerbundes zu, festzustellen, ob ein Bruch des Paktes vorliege [1]).

Diese Auslegung war auch die Grundlage für den einzigen Fall in der Geschichte des Völkerbundes, in welchem der Sanktionsrechtssatz des Art. 16 zur Anwendung gelangte. Im italienisch-äthiopischen Streit war es in der Tat nicht der Völkerbund selbst, der die Sanktionen anwandte, sondern einzelne Mitgliedstaaten, die den Empfehlungen des Völkerbundes nachgekommen sind. Es handelte sich somit nicht, wie eine oberflächliche Betrachtungsweise vielfach annahm, um die Verwirklichung der kollektiven Sicherheit, sondern um eine Vielheit koordinierter staatlicher Einzelaktionen [2]).

---

[1]) Guggenheim: Der Völkerbund, 1932, S. 146 ff.

[2]) M. Bourquin: Stabilité et mouvement dans l'ordre juridique international. Haager Vorlesung, 1938, Bd. II, S. 376.

Trotzdem wäre es unrichtig, anzunehmen, daß durch die formale Anerkennung des einzelstaatlichen freien Ermessens, an den Sanktionen teilzunehmen, oder sie zu unterlassen, der politische Anspruch des Völkerbundes als universeller Organismus auf allgemeine Teilnahme an den Vollstreckungsmaßnahmen eine entscheidende Schwächung erfahren haben würde. Gerade der italienisch-äthiopische Konflikt beweist deutlich das Gegenteil. Die Schwierigkeit für die Anhänger einer grundsätzlichen Nicht-Teilnahme an den Sanktionen, die im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation verhängt werden, entsteht nämlich nicht anläßlich des im einzelstaatlichen souveränen Belieben liegenden Beschlusses der Partizipation oder der Nichtpartizipation an den Vollstreckungsmaßnahmen, sondern schon in einem früheren Zeitpunkt. In der Tat wird die Teilnahme tatsächlich präjudiziert durch die Feststellung, ob seitens des präsumptiven Angreifers ein mit kriegerischen Maßnahmen verbundener Rechtsbruch vorliegt. War, wie im italienisch-äthiopischen Konflikt, der kriegerische Angriff völlig eindeutig, so wird kein der internationalen Organisation angehöriger Staat, der nicht in unmittelbarer politischer Abhängigkeit von dem Angreiferstaat steht, es wagen, gegen die Feststellung des Bestehens eines rechtswidrigen Angriffes zu stimmen. Der Druck der öffentlichen Weltmeinung, aber auch sehr oft der öffentlichen Meinung im eigenen Staat, setzt sich in dieser Beziehung selbst in einer politisch nicht sehr fortgebildeten Staatenwelt durch.

Ist aber einmal das grundsätzliche Urteil über die Frage des Vorliegens odeer Nichtvorliegens eines rechtswidrigen Angriffes zustandegekommen, so ist jeder Staat, der die Schuld am Angriff bejaht hat, in einer beinahe zwangsläufigen Situation, auch die Konsequenzen aus diesem politischen Beschluß ziehen und an den Sanktionen gegn den Angreiferstaat teilnahmen zu müssen. Selbst die Schweiz hat vor der Rückgewinnung ihrer umfassenden Neutralität im Rahmen des Völkerbundes diese Erfahrung gemacht. Sie hat sich im italienisch-äthiopischen Konflikt entgegen den intimen Wünschen ihrer außenpolitischen Führung gezwungen gesehen, bei den Sanktionen, wenn auch in abgeschwächter Gestalt, mitzumachen [3]).

II.

Versucht man die historischen und politischen Grundlagen dieser wichtigen strukturellen Veränderungen klarzustellen, welche im Anschluß an den ersten Weltkrieg auf der Pariser Friedenskonferenz erfolgt sind, so stößt man auf eine Grundfrage der Gestaltung der internationalen Organisation. Die Staatengemeinschaft ist nämlich auf der einen Seite die Verbindung völkerrechtsunmittelbarer Staaten, welche für die politischen und rechtlichen Veränderungen grundsätzlich das Prinzip der staatlichen Unabhängigkeit anerkennt. Kein Staat soll überstimmt werden und keinerlei

[3]) von Salis: Giuseppe Motta, 1941, S. 418 ff.

Verpflichtung besteht zu seinen Lasten, für die er nicht seine ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung gegeben hat, oder die er nicht gemäß universellem oder regionalem Gewohnheitsrecht zu übernehmen verpflichtet war. Die neuere ideologische Verkörperung dieses Prinzips ist dasjenige der Gleichheit der Staaten, welches die demokratische Erzeugungsform des Rechts, die auf der Anerkennung der Willensautonomie des Rechtssubjektes beruht, auf die zwischenstaatlichen Beziehungen überträgt. Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, daß die demokratische Rechtsgestaltung in der staatlichen Rechtsordnung infolge des entwicklungsgeschichtlich fortgeschrittenen Mehrheitsprinzipes eine von der völkerrechtlichen, auf dem Einstimmigkeits-Grundsatz basierenden Revisionsnorm recht verschiedene politische Funktion ausübt. Der Gleichheitsgrundsatz, die wichtigste demokratische Rechtsgestaltungsideologie, hat im Staate selbst einen ausgesprochen progressiven Charakter. Er erleichtert die Fortbildung der staatlichen Rechtsordnung und ist zutreffenderweise als der Ausdruck des Entwicklungsprinzipes dargestellt worden [4]). Im Völkerrecht hingegen hat der gleiche Grundsatz eine den Rechtszustand stabilisierende Funktion. Er trägt zur Erhaltung des politischen Status quo entscheidend bei. Das Postulat der Gleichheit der Individuen führt zur Veränderung der Rechtsordnung, dasjenige der Gleichheit der Staaten, lediglich eine neuzeitliche Einkleidung des Souveränitätsdogmas, zur Erstarrung der Staatenwelt. Und doch besteht kein Zweifel, daß für das gegenwärtige Entwicklungsstadium der Staatengemeinschaft, wenigstens soweit es sich um die Fortbildung des materiellen Rechts handelt, von dem Einstimmigkeitsprinzip nicht abgegangen werden kann. Die unabhängigen Staaten als die wesentlichen Rechtsträger des Völkerrechts sind nämlich nicht geneigt, ihre formale Unabhängigkeit aufzugeben.

Schwierigkeiten für die Durchführung der Souveränitätsidee entstehen jedoch, insofern organisatorische Probleme der Staatengemeinschaft zur Diskussion stehen. Dieselben haben sowohl einen politischen, wie einen technischen Hintergrund und beschränken sich bei genauer Betrachtung viel mehr auf die Organisationsformen und Vollstreckungsnormen als auf die von den internationalen Kollektivorganen anzuordnenden materiellen Rechtssätze. Jeder Organisationsversuch der zwischenstaatlichen Beziehungen kann in dieser Beziehung nämlich nicht über die bisherige politische und völkerrechtliche Entwicklung hinwegsehen. Die gesamteuropäische Politik, die sich in der Periode nach 1814 in dem Konzert der Großmächte kristallisierte, führte dazu, daß dasselbe als Organ kollektiver Willensäußerung aller europäischen Staaten bis zur Pariser Friedenskonferenz von 1919 betrachtet worden ist und somit mehr oder weniger als organisatorische Einheit angesehen wurde. In der Tat ist durch

---

[4]) F. Fleiner: Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie, in: Ausgewählte Schriften und Reden, 1941, S. 299 ff.

diese hegemonische Gestaltung der europäischen Politik versucht worden, den Großmächten bei allen wichtigen politischen Transaktionen eine Mitwirkungsmöglichkeit einzuräumen, selbst wenn sie nur ein ganz mittelbares Interesse an den zu ordnenden Fragen hatten. Diese politische Vorzugstellung der Großmächte war nicht nur notwendig, um den für die europäische Ordnung verantwortlichen und mächtigsten Staaten eine gemeinsame Entscheidung zu ermöglichen, sondern — was eng damit zusammenhängt — dem Ausgleich divergierender Großmachtinteressen zu dienen, sowie die Voraussetzungen für die allfällige Ausführung der getroffenen Entscheidungen sicherzustellen.

Es wäre unrichtig, aus dieser organisatorischen und politischen Vorzugsstellung der großen Mächte, wie sie insbesondere in den Staatenkongressen, Staatenkonferenzen, aber auch in gemeinsamen Interventionen (z. B. Boxeraufstand in China) ihren entsprechenden Ausdruck fand, auf einen materiellen Einbruch in das Souveränitätsprinzip im Bereich der internationalen Organisation zu schließen. Eine derartige Einschränkung des Einstimmigkeitsgrundsatzes wäre nur unter der Voraussetzung vorhanden gewesen, wenn Mittel- und Kleinstaaten ohne ihre formale Zustimmung gegenüber Beschlüssen verpflichtet worden wären, die von den auf der hegemonialen Grundlage aufgebauten politischen Kollektivorganen der europäischen Staatengesellschaft angenommen worden sind.

Eine genauere Untersuchung der diplomatischen Geschichte seit 1815 erweist jedoch, daß im allgemeinen die Hegemonie der Großmächte nicht dazu führte, einen für dritte Staaten verbindlichen Willen auszusprechen. Gewiß sind wiederholt von den Großmächten Staaten nicht-unabhängigen Charakters gegründet worden, ohne daß die Zustimmung ihrer künftigen zuständigen Organe vorher eingeholt worden wäre. Die freie Stadt Krakau, der Jonische Inselstaat, Belgien, Bulgarien und Albanien waren Gründungen der Großmächte. Vereinzelte Entscheide der Mächte, die mit der Souveränität der Mittel- und Kleinstaaten nicht vereinbar erscheinen, begegnet man auch in anderen Bereichen, insbesondere im Zeitalter der Heiligen Allianz und der Pentarchie, aber im allgemeinen ist doch in der einen oder anderen Form die Zustimmung der unmittelbar Beteiligten eingeholt worden, insofern der einseitige Beschluß der Großmächte nicht, wie z. B. in der Balkanfrage 1878, durch ältere Verträge rechtlich begründet erschien [5]).

III.

In der Praxis des Völkerbundes hat die weitgehende Gleichstellung der großen und kleinen Staaten im Exekutivorgan, dem Völkerbundsrat, sowie im Rahmen des Sanktionsrechtes Schiffbruch erlitten.

---

[5]) Vgl. Max Huber: Die Gleichheit der Staaten, Juristische Festgabe des Auslandes zu Joseph Kohlers 60. Geburtstag, 1909, S. 88 ff.; E. Dickinson The eguality of States in international law, 1920, S. 280 ff.

Die mangelnde Differenzierung der Mächte hat die Bewährungsprobe nicht bestanden.

Schon die formale Zusammensetzung des Völkerbundsrates aus den ständigen, im Völkerbund anwesenden Großmächten und aus von der Völkerbundsversammlung gewählten Vertretern hat zu Schwierigkeiten geführt, die bezeichnenderweise nie beigelegt werden konnten. Das Problem der Auslese der Mitglieder des Völkerbundsrates und der zeitlichen Dauer ihres Mandates erwies sich als ein Gegenstand andauernder Intrigen und Kulissenkämpfe.

Die Schweiz war der einzige Staat, der sich grundsätzlich mit der Rolle eines okkasionellen Ratsmitgliedes zufrieden gab. Sie erstrebte keine Vertretung im Rate, die zur Stellungnahme gegenüber Fragen gezwungen hätte, bei denen ihre individualstaatlichen Interessen nicht im Spiele gestanden wären. Ausgangspunkt dieser politischen Haltung war die zweifellos zutreffende Auffassung von der Rolle, die ein Staat in den internationalen Beziehungen zu spielen hat, der eine Verantwortung für die Vollstreckung der vom Exekutivrat der internationalen Organisation angeordneten oder empfohlenen Maßnahmen nicht mitübernehmen will.

Die Stellung, welche die Vertreter von Mittel- und Kleinstaaten im Völkerbundsrat selbst einnahmen, kann nicht losgelöst werden von den diesem Exekutivorgan gestellten Aufgaben. Der Rat ist zwar nach Maßgabe des Paktes ein Parallelorgan der Völkerbundsversammlung. Für die Fragen, die in den Tätigkeitsbereich des Völkerbundes fallen oder die den Weltfrieden berühren, ist die Zuständigkeit zwischen den beiden Organen eine konkurrierende. In der Praxis hat sich aber eine deutliche Arbeitsteilung ergeben. Die Völkerbundsversammlung ist im wesentlichen die Instanz gewesen, — soweit nicht technische, sondern politische Probleme zur Diskussion standen — in der die universellen Fragen der Staatengemeinschaft erörtert wurden. Probleme der internationalen Gesetzgebung, die Vorbereitung der allen Staaten zugänglichen Kollektivverträge war eine der Hauptaufgaben dieses auf Universalität und Staatengleichheit aufgebauten Organs. Endlich war es der Völkerbundsversammlung auf Grund einer eigenartigen konstitutionellen Kompetenz vorbehalten, weltpolitische Auseinandersetzungen der ausschließlichen Zuständigkeit des Völkerbundsrates zu entziehen und sie in ihrem Rahmen auch materiell zu behandeln, eine Möglichkeit, von der in der Epoche der Desintegration des Völkerbundes ein allzu reicher Gebrauch gemacht wurde (z. B. fernasiatischer Streit, italienisch-äthiopischer Konflikt, russisch-finnischer Krieg). Wohl als eine Folge der Schwächung des Völkerbundsrates, bewirkt durch das Ausscheiden Japans und Deutschlands, erwartete man von dieser Kompetenzverstärkung der Völkerbundsversammlung einen zusätzlichen Gewinn an Beifall der Weltmeinung, welche den Machtverlust zu kompensieren vermöchte.

Diese Kompetenzausscheidung zugunsten des universellen Organs des Genfer Staatenvereins, wie es sich allmählich in einer wenig erfolgreichen

diplomatischen Praxis herausbildete, darf aber über die Tatsache nicht hinwegtäuschen, daß die Gründer des Völkerbundes das politische Schwergewicht in jene Instanz verlegen wollten, welche als der Nachfolger der temporären Zusammenkünfte der Vorkriegszeit, der Botschafterkonferenzen und der internationalen Kongresse gedacht war, und in welcher die für die Vollstreckung der politischen Entschlüsse und Empfehlungen verantwortlichen Großmächte das entscheidende Wort führten. Dies ist aber der Völkerbundsrat gewesen.

Es ist nicht zu bestreiten, daß die im Völkerbundsrat anwesenden Mittel- und Kleinstaatenvertreter sich mit großer Pflichterfüllung, Sachkunde und Eifer der ihnen obliegenden Aufgaben als Berichterstatter oder mitberatenden und mitbeschließenden Mitgliedern oblagen. Nichtsdestoweniger sind insbesondere die größern Konflikte, bei denen es gelungen ist, eine erfolgreiche streitschlichtende Empfehlung vorzuschlagen oder gar eine rechtskräftige Entscheidung anzuordnen, nur dank der Autorität, welche die im Rat anwesenden, unter sich einigen Großmächte dem Vermittlungsversuch oder der obligatorischen Aktion des Völkerbundsrates liehen, zu diesem Abschluß gelangt. So ist es denn kein Zufall, daß der Völkerbundsrat bis zum Austritt Deutschlands wenigstens in den regionalen europäischen Angelegenheiten, die nicht die Interessen der Sowjet-Union berührten, bei einer Reihe von politischen Streitigkeiten zwischen kleineren Staaten den Frieden — der aber vielleicht gar nicht gefährdet war — aufrecht zu erhalten vermochte.

Bezeichnenderweise erwies sich aber schon die Beilegung des Streitfalles, der durch die Besetzung Wilnas durch Polen hervorgerufen war, wegen der damaligen Abwesenheit Moskaus von Genf von äußerster Schwierigkeit. Der einzige größere Streit territorialer Natur in Europa, in dem eine Großmacht verwickelt gewesen ist und der vor den Völkerbund gebracht wurde, die Besetzung Corfus durch Italien, ist nicht vom Völkerbundsrat, sondern von der Pariser Botschafterkonferenz beigelegt worden, einem Organ, in welchem ausschließlich Großmächte vertreten waren. Bei dem fern-östlichen Streit hat der Völkerbund versagt, obwohl zahlreiche mittlere und kleinere Staaten eine viel einwandfreiere Haltung in der ohne Schwierigkeit entscheidbaren Rechtsfrage eingenommen haben als gewisse Großmächte. Aber auch die Überführung dieses Konfliktes zur materiellen Behandlung an die universelle Instanz, die Völkerbundsversammlung, vermochte die mangelnde Einigkeit der Großmächte hinsichtlich der Durchführung von Sanktionen gegen Japan nicht zu ersetzen. Zu einem nicht wesentlich verschiedenen Ergebnis führt die Überprüfung des italienisch-äthiopischen Streites.

IV.

Nicht nur die Zusammensetzung des Exekutivorgans der Genfer Staatenorganisation hat sich in der Praxis nicht bewährt, sondern auch

der universelle Charakter der Sanktionen, die für Großmächte und andere Staaten undifferenzierte Norm des Art. 16 ist von Anfang an auf unüberwindliche Schwierigkeiten gestoßen. Infolge der völligen inhaltlichen Wandlung des Sanktionsinstitutes in der Zwischenkriegszeit wurde daher von einer de facto Revision des Art. 16 gesprochen [6]).

Bereits in einem früheren Aufsatze habe ich die Schwierigkeiten geschildert, die der universellen Gestaltung der Vollstreckungsmaßnahmen der Genfer Organisation entgegenstanden, und die zu den bekannten Bestrebungen nach Regionalisierung der Vollstreckungsverpflichtungen führten [7]). Diesen Tendenzen gingen jedoch andere Bemühungen von mittleren und kleineren Staaten parallel, die darauf gerichtet waren, eine materiell einschränkende Interpretation der in Art. 16 des Völkerbundspaktes vorgesehenen wirtschaftspolitischen Sperrmaßnahmen durchzusetzen. Das Motiv war dabei nicht immer — wie in erster Linie bei der Schweiz — der Wunsch nach Rückgewinnung einer umfassenden Neutralität, d. h. der Nicht-Teilnahme an kriegerischen Auseinandersetzungen überhaupt, sondern die Einsicht, daß Art. 16 mit seiner Differenzierung der militärischen und der wirtschaftlichen Partizipation an den Sanktionen durch den totalitären Charakter des modernen Krieges überholt erscheint.

In der Tat werden heute im Gegensatz zum Zeitalter der Kodifikation des Neutralitätsrechts, demjenigen der Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, auch wirtschaftliche Diskriminationsmaßnahmen des nicht-kriegsführenden Staates gegenüber dem Angreiferstaat von diesem als feindliche Handlung betrachtet, mögen sie nun auch vom Standpunkte des formalen Neutralitätsrechts nicht rechtswidrig sein, sondern lediglich der Ausdruck einer Neutralitätspolitik, die zwischen dem Angreifer und dem Opfer des Angreifers zu unterscheiden versucht. Diese Sachlage ist vom Bundesrat in seinem an den Generalsekretär des Völkerbundes gerichteten Memorandum vom 4. September 1936 zutreffend in die Worte zusammengefaßt worden: „Für ein kleines Land ist die Anwendung des Art. 16 unter Umständen eine Frage von Sein oder Nicht-sein".

Eine derartige Auffassung, welche im Endergebnis zu einer „Noncoercitive League" gelangt — eine mit dem Wesen der internationalen politischen Organisation an sich unvereinbaren Idee —, kam zum Ausdruck in den Ausschüssen, die sich zwischen 1936 und 1939 mit der Reform des damals bereits havarierten Völkerbundes befaßten. Sie war in erster Linie repräsentativ für eine Reihe von mittleren europäischen Staaten, wie die skandinavischen Mächte, unter Einschluß von Finnland, Spanien, der Niederlande und der Schweiz. In einem Communiqué vom 1. Juli

---

[6]) Schwarzenberger: New Commonwealth Quarterly, Bd. III, No. 3, Dezember 1937.

[7]) Guggenheim: Universalismus und Kontinentalismus in der Staatengemeinschaft, Schweiz. Monatshefte, 1943, S. 83 ff.

1936 ist sie von ihnen kollektiv der Weltöffentlichkeit bekannt gegeben worden [8]).

Diese Haltung stand unter dem Eindruck der damals schon mächtigen Stellung des Dritten Reiches. Sie war aber nichtsdestoweniger das Ergebnis einer langjährigen Erfahrung, die insbesondere durch die vorerwähnte Wandlung des modernen Kriegsbegriffes eine machtvolle Förderung erhielt. Die Bestrebungen, welche auf Fakultativerklärung des Art. 16 herausliefen, sind im Ergebnis zwar nicht erfolgreich gewesen, bewiesen aber, wie unmöglich es ist, die Materie des Sanktionsrechtes von seiner politischen Grundlage loszulösen. Keine anderen, die Organisation der Staatengemeinschaft betreffende Rechtssätze hängen so eng mit dem politischen Substrat zusammen, auf dem sie inhaltlich beruhen, wie das völkerrechtliche Vollstreckungsrecht. Es ist ein Irrtum anzunehmen, daß die im Völkerbundspakt kodifizierte Formel, die Sanktionen gegen einen inskünftigen, im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses unbekannten Angreifer vorsieht, in einem Zeitalter des labilen politischen Gleichgewichts die Voraussetzungen für die kollektive Sicherheit zu schaffen vermag.

In dem nicht-integrierten Zustand der Staatengemeinschaft kann das Vollstreckungsrecht sich nur aus einer Bündnisgemeinschaft, einer übermächtigen Koalition herausentwickeln, deren Individualinteressen an der Beibehaltung des Status quo, bzw. seiner Veränderung in friedlichen, von ihr bestimmten Revisionsverfahren in Übereinstimmung gebracht wird mit dem Interesse der Menschheit an einem Dauerfrieden. Die mehr oder weniger große Bereitschaft zur Teilnahme an den vorgesehenen Vollstreckungsmaßnahmen gegen allfällige Rechtsbrecher ist aber Funktion des Intensitätsgrades der Beziehungen zu jenen Mächten, welche die Führung der Bündnisgemeinschaft innehaben. Eine derartige Auffassung läßt nicht nur eine differenzierte Beteiligung an Sanktionen zu, je nachdem ob es sich um Großmächte handelt, die an der Erhaltung des politischen Status interessiert sind, oder um andere Staaten, die sich mit ihm in einem geringeren Ausmaß politisch identifizieren. Sie anerkennt auch eine verschiedene Teilnahme je nach dem Zweck der anzuordnenden Maßnahmen. Für viele grundsätzlich zu völkerrechtlichen Vollstreckungsmaßnahmen geneigte Staaten besteht z. B. ein Unterschied zwischen dem Vollstreckungsanspruch der internationalen Organisation gegenüber einem Staate, welcher das Urteil eines internationalen Gerichtshofes nicht ausgeführt hat und einer Sanktionsforderung, die eine recht problematische Grenzziehung mit den Mitteln des kollektiven Vollstreckungsrechtes durchzusetzen sucht.

Der Mißerfolg des Art. 16 des Völkerbundspaktes beruht, soweit nicht die politischen Verhältnisse in der Zwischenkriegszeit überhaupt verantwortlich erscheinen, auf seiner mangelnden Anpassungsfähigkeit an derartige konkrete Situationen, auf seine undifferenzierte Nichtberücksichtigung

[8]) S. Engel: League Reform, Geneva Research Centre, 1940, S. 145.

des Unterschiedes zwischen großen Mächten und anderen Staaten, endlich auf der inhaltlichen Unabgeklärtheit der geeigneten und angemessenen Maßnahmen, die gegen den jeweiligen Rechtsbrecher zu ergreifen sind. Auch diese letztere Frage bedarf im Zeitalter des totalen Krieges erneuter Überprüfung, insofern auf die Teilnahme von Staaten an den kollektiven Zwangsmaßnahmen Wert gelegt wird, die nicht bereit oder fähig erscheinen, zum Angreiferstaat alle Brücken abzubrechen und die doch ihrer Sympathie mit dem Opfer des Angriffes mehr als nur formalen Ausdruck zu geben wünschen. Die Erfahrung des italienisch-äthiopischen Krieges beweist nämlich, wie schwierig es ist, selbst nur das wirtschaftliche Gleichgewicht, die Gleichbehandlung zwischen dem Rechtsbrecher und dem Opfer des Angriffes zu sichern, wenn zwischen dem Angreifer und der zur Anordnung von Vollstreckungsmaßnahmen verpflichteten oder geneigten dritten Staaten Wirtschaftsbeziehungen von hoher Intensität bestehen.

V.

Jedes Zeitalter bringt die Korrektur an den Handlungen seines Vorgängers. Der politische Staatenverband von 1919 hat mehr als nur die organisatorischen Elemente seiner Vorkriegszeit kodifikatorisch zusammengefaßt. Mit großer Kühnheit antizipierte er die praktischen Möglichkeiten internationaler Organisation. Nach diesem Kriege dürfte es sich daher eher darum handeln, entsprechend dem primitiven Zustand der internationalen Ordnung eine verwirklichungsfähige Kodifikation jener Prinzipien durchzusetzen, welche sich in der praktischen Politik als Konstanten zwischenstaatlicher, organisatorischer Bestrebungen erwiesen und bewährt haben. Zu ihnen gehört eine deutliche Scheidung der Bereiche, in denen der Grundsatz der Gleichheit der Staaten und derjenige der hierarchischen Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen Gültigkeit haben soll.

Eine Aufteilung der Zuständigkeit in der internationalen Organisation, wie sie hier angedeutet wird, scheint allmählich auch die Staatenpraxis für sich zu gewinnen. Auf jeden Fall beherrschen diese Grundsätze die organisatorische Politik der Vereinigten Nationen, soweit sie bekannt geworden sind. So unterscheidet die am 9. November 1943 in Washington auf Grund längerer Vorarbeiten zustande gekommene Vereinbarung für die Hilfs- und Aufbauverwaltung nach dem Krieg (United Nations Relief and Rehabilitation Administration Agreement) zwischen einem auf dem Prinzip der Universalität aufgebauten Rat, der weitgehend der früheren Völkerbundsversammlung nachgebildet ist und einem Zentralkomitee, bestehend aus Vertretern Chinas, der Sowjet-Union, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, welches dem Völkerbundsrat entsprechen dürfte und dem die faktische Führung der neugeschaffenen Hilfsorganisation anvertraut werden soll.

Die hierarchische Gestaltung des Staatenverbandes wird jedoch

durch verschiedene Kautelen eingeschränkt. Zunächst nehmen alle an einer besonderen Frage interessierten Staaten als vollberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Zentralkomitees teil, wenn eine sie berührende Frage behandelt wird. Es handelt sich hier ebenfalls um eine Nachbildung des Völkerbundsrechts. Sodann aber weist die Organisation des Rates eine regionalistische Unterteilung auf, der die Staatenvereinbarung große Bedeutung durch Delegation wichtiger Zuständigkeiten beilegt. Die regionalen Ratskomitees für Europa und den Fernen Osten sind bereits vorgesehen. Ihnen gehören nicht nur die in dem entsprechenden Gebietsbereich befindlichen Mächte an, sondern auch jene Staaten, welche an Hilfe und Aufbau in jenem Teil der Welt teilnehmen sollen.

Man kann allerdings gegen die präjudizielle Bedeutung der neuen Hilfs- und Aufbauorganisation einwenden, es handle sich um einen Verband, der für besondere Bedürfnisse in der unmittelbar dem Kriegsende folgenden Übergangszeit gegründet worden sei. Rückschlüsse für die künftige politische Weltorganisation erschienen daher nicht ohne weiteres zulässig. Bei einer derartigen Beweisführung darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, daß bereits die Moskauer Konferenz vom 17.—31. Oktober 1943 in ähnlicher Weise organisatorisch vorgegangen ist. In allen von ihr gebildeten Ausschüssen ist grundsätzlich die Allgegenwart der Weltmächte gesichert, aber gleichzeitig wurden auch den regional jeweils interessierten Staaten Sitz und Stimme eingeräumt. Der materielle Grundsatz der Unteilbarkeit von Krieg und Frieden, sowie die gegen Errichtung von Interessenszonen der großen Mächte gerichtete anti-imperialistische Tendenz hat damit ein organisatorisches Fundament erhalten, welches auch den Bedürfnissen und Wünschen anderer Staaten auf Gleichbehandlung entsprechende Rechnung trägt.

Es ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, daß jener Staatsmann des Britischen Weltreiches, der durch seine Bestrebungen auf Errichtung einer konstruktiven Staatenorganisation am Ende des ersten Weltkrieges allgemeines Aufsehen erregte, sich nunmehr auch zum Prinzip einer Führung der Staatenorganisation bekannt hat. Feldmarschall Smuts war, wie aus seiner an die Friedenskonferenz gerichteten Note vom 16. Dezember 1918 hervorgeht, ursprünglich ein Anhänger der Teilnahme von Nicht-Großmächten am Exekutivrat der künftigen Staatenorganisation. Von dieser Auffassung ist er, entsprechend seiner am 25. November 1943 in London gehaltenen Rede abgekommen. Es klingt wie eine Bekehrung, wenn dieser ehemalige Vorkämpfer der organisatorischen Gleichstellung großer und kleiner Staaten ausführt: „Wir haben herausgefunden, daß all' unser Idealismus und all' unser hohes Streben nach einer besseren Welt und einer besseren menschlichen Gesellschaft nicht den Schatten einer Aussicht auf Gelingen haben ... wenn wir nicht die Machtfrage beim Suchen nach einer Lösung des Sicherheitsproblems berücksich-

tigen"[9]). Ausdrücklich setzt sich Smuts für eine Führung der künftigen internationalen Organisation durch die „Mächtedreiheit" Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Sowjetrußland ein.

Dabei bleibt bei Smuts die Frage einstweilen offen, ob diese Führung der internationalen Organisation lediglich tatsächlicher Natur sein oder verfassungsmäßig in sie eingebaut werden soll. Einen von dieser Auffassung nicht wesentlich verschiedenen Standpunkt vertrat Premierminister Churchill in seiner Unterhausrede vom 24. Mai 1944. Trotz der grundsätzlich universellen Basis des künftigen zwischenstaatlichen Verbandes soll dessen Exekutivrat „die größten Staaten, die siegreich diesen Krieg überstehen", umfassen[10]). Ähnliche Äußerungen finden sich in der Ansprache, die Eden, der Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten, am folgenden Tag im Unterhaus gehalten hat, wobei bezeichnenderweise ein starres Normengefüge, etwa wie der Völkerbundspakt, abgelehnt wird.

Die britischen Staatsmänner sind nicht die einzigen, die einer hierarchischen Gestaltung der politischen Organisation der Zukunft das Wort reden. Staatssekretär Cordell Hull machte in seiner Radioansprache vom 9. April 1944 Ausführungen über die organisatorische Zusammenfassung von Großmächten und Kleinstaaten, die von denen der führenden britischen politischen Persönlichkeiten nur unwesentlich abweichen. Auch er betrachtet als den „gediegenen Unterbau aller künftigen Politik und Organisation" die Herstellung einer politischen Homogenität zwischen den Weltmächten[11]). Die stärkere organisatorische Beteiligung der großen Mächte läßt sich auch aus den amerikanischen Vorschlägen der zweihundert repräsentativen Juristen und Publizisten ableiten, über die W. E. Rappard jüngst berichtet hat[12]). Hier kommt die hegemonische Gestaltung der künftigen Organisation vor allem darin zum Ausdruck, daß „bei der Auswahl der zur Vertretung im Exekutivrat berechtigten Staaten die Bedeutung ihrer Rolle in internationalen Angelegenheiten besonders in Rechnung gestellt" werden soll. Eine nähere Präzision fehlt wohl deshalb, weil die mehr technisch als politisch orientierten Verfasser des Vorschlages hochpolitischen Entscheidungen nicht vorgreifen wollten. Bedauerlich bleibt aber, daß die nicht im Exekutivrat vertretenen Staaten zwar das Recht besitzen sollen, an der Verhandlung jeder ihre Interessen besonders berührenden Angelegenheit teilzunehmen — entsprechend Art. 4, Abs. 5 des Völkerbundspaktes —, ihnen aber, in Übereinstimmung mit der Grundkonzeption des in dieser Beziehung m. E. utopischen Entwurfes, ein Stimmrecht nicht gewährt wird.

Die Vorschläge zugunsten einer organisatorischen Vorzugsstellung der Großmächte könnten noch vermehrt werden. Anderseits ist es aber bezeich-

---

[9]) Friedens-Warte, 1944, S. 104 ff.
[10]) The Rebuilding of Europe, Supplement to British Press News, 1944, S. 16.
[11]) Friedens-Warte, 1944, S. 240.
[12]) Friedens-Warte, 1944, S. 123 ff. (Deutsche Übersetzung S. 252 ff.).

nend, daß Vertreter mittlerer und kleinerer Mächte im Lager der Vereinigten Nationen die Rückkehr zu dem System der Bestellung des Exekutivorgans wünschen, wie es der Völkerbundspakt vorsieht. Unter ihnen verdient insbesondere eine neuere Äußerung des holländischen Außenministers van Kleffens der Erwähnung. Für eine derartige Lösung können, wenigstens im Rahmen einer theoretischen Betrachtungsweise, zwei Gründe angeführt werden, deren Gewicht allerdings recht zweifelhaft ist und die schließlich auch 1919 anläßlich der Gründung des Völkerbundes ins Feld geführt werden konnten. Zunächst ist es richtig, daß der Beizug mittlerer und kleinerer Staaten im Exekutivrat der künftigen internationalen Organisation die Mächte der schwierigen Aufgabe enthebt, festzustellen, welche Staaten Großmachtcharakter besitzen, ein Problem, dessen Lösung angesichts des dauernden Wandels der politischen Stärke der Staaten nicht auf unabsehbare Zeit gelöst werden kann. Die Aufnahme von Vertretern von Nicht-Großmächten in den Exekutivrat des politischen Staatenverbandes kommt zweifellos dem Bedürfnis nach Anpassung an veränderte internationale Machtsituationen entgegen. Die diplomatische Erfahrung lehrt aber, daß der Wert eines derartigen Systems nicht überschätzt werden darf. Ein zur Großmacht aufsteigender Staat oder auch nur eine Großmachtcharakter beanspruchende Regierung wird, wie aus der Zusammensetzung des Völkerbundsrates der Zwischenkriegszeit hervorgeht, sich niemals mit der Rolle eines nicht-permanenten, d. h. im Verhältnis zu den Großmächten minderwertigen Exekutivratsmitglieds begnügen.

Stärker ist gewiß das andere Argument zugunsten eines nicht ausschließlich aus Großmächten bestehenden Exekutivorganes der Staatenorganisation. Der Ausgangspunkt ist die Feststellung, daß die universellen Interessen der Großmächte räumlich nicht unbegrenzt sind. Falls nur sie im Exekutivorgan vertreten wären, gäbe es räumliche Bereiche, wie z. B. Süd-Amerika, die faktisch im Exekutivorgan keine Repräsentation hätten. Diese Schwierigkeit kann jedoch durch den Einbau dezentralisierter Unterverbände in die internationale Organisation, in denen das regionalistische Prinzip zur vollen Auswirkung gelangt, überwunden werden. Tatsächlich wird insbesondere in den englischen Plänen eine derartige regionalistische Dezentralisation gefordert und ist sowohl im Rahmen der UNRRA, wie den Beschlüssen der Moskauer Konferenz durchgeführt worden.

Erwähnenswert erscheint endlich in diesem Zusammenhang noch der interessante Vorschlag des britischen Juristen Sir John Fischer Williams, Mitglied des Ständigen Schiedshofs im Haag, der überhaupt in der künftigen Staatenorganisation auf ein Exekutivorgan verzichten will[13]). Er wünscht die politischen Streitigkeiten der lediglich empfehlenden Beurteilung durch Spezialausschüsse der universellen Staatenversamm-

[13]) Vgl. über diesen Vorschlag Guggenheim: Der Völkerbund der Zukunft, Neue Zürcher Zeitung vom 9. Mai 1944, No. 788, 790.

lung zu überlassen. Dieses Projekt, das der Praxis des Völkerbundes im Zeitpunkt seiner völligen Ohnmacht entspricht, erhofft durch den Druck der öffentlichen Weltmeinung, die sich in dem universellen Organ stärker geltend macht als in der Exekutivinstanz, eine kriegsvorbeugende Wirkung. Es ist nicht bestreitbar, daß diese Ansicht zutrifft. Sie enthebt aber keineswegs von der Notwendigkeit eines Interessenausgleiches und einer homogenen Gestaltung der Politik der Weltmächte, deren erfolgreiche Durchführung durch das Bestehen eines permanenten Exekutivorgans, in welchem in erster Linie diese großen Staaten vertreten sind, in hohem Maße gefördert wird.

Aus all diesen Vorschlägen, Plänen, Anregungen geht aber Eines in klarer Weise hervor: Die Probleme, welche das Verhältnis von Großmächten und anderen Staaten in der künftigen zwischenstaatlichen Organisation zum Gegenstand haben, werden heute stärker als 1919 im engsten Zusammenhang mit den Erfahrungen der diplomatischen Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts und weniger auf einer spekulativ-theoretischen Grundlage untersucht. Es ist daher zu hoffen, daß die Lösung der schwierigen Frage von Hierarchie und Gleichheit im Bereich des zwischenstaatlichen Verbandes der Zukunft auf einem festeren politischen Fundament ruhen wird, als dies im Völkerbund von 1919 der Fall gewesen ist.

Das Problem der Aushilfsangestellten der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen

Von **E. Kauer**

Seit längerer Zeit steht die Arbeitsbeschaffung als eines der wichtigsten Probleme im Vordergrunde des öffentlichen Interesses. Der Bundesrat wie auch der Delegierte für Arbeitsbeschaffung haben in ihren „Zwischenberichten" einen ganzen Katalog von Arbeiten aufgestellt, deren Durchführungen der Privatwirtschaft unter finanzieller Beihilfe des Bundes bei eventuellem Eintritt einer Arbeitslosigkeit empfohlen wird. Es ist nicht meine Aufgabe, diese Arbeitsbeschaffungsprojekte hier auch nur andeutungsweise zu skizzieren. Ich möchte lediglich darauf hinweisen, daß nicht nur die private Wirtschaft, sondern vor allem auch die öffentliche Hand selbst — was bisher viel zu wenig gewürdigt ist — konkrete und vor allem zeitlich sehr dringliche Probleme der Arbeitsbeschaffung zu lösen haben. Eines von ihnen ist das Problem der öffentlichn Aushilfsangestellten.

In der Kriegswirtschaft des Bundes arbeiten zurzeit rund 3500 Angestellte. In dieser Zahl sind aber die Aushilfsangestellten der kantonalen und kommunalen Kriegswirtschaftsämter nicht inbegriffen. Nach einer vom