

Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 12 (1944-1945)

Artikel: Elemente künftiger Friedensordnung
Autor: Näf, Werner
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-759357>

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: 15.01.2026

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

ELEMENTE KÜNFTIGER FRIEDENSORDNUNG

(EINZELSTAATEN UND STAATENGEMEINSCHAFT)

VON WERNER NÄF

DIE AUFGABE: BESTIMMUNG DER ELEMENTE

Ein großer Krieg, wie ihn die Welt gegenwärtig durchmacht, erschüttert die normale Lage des Daseins dadurch, daß er Staaten und Menschen in Extreme hineinführt. Er steigert die physische Leistungs- und Leidensfähigkeit zu einem Grade, den wir zuvor kaum für möglich gehalten hätten; er erzeugt eine Energie des kämpferischen Willens, die jede Rücksicht beiseiteschiebt, jede nicht dem Kriege dienende Tat entwertet; er spitzt den staatlichen Befehl zu einer Unbedingtheit, die das Recht der Persönlichkeit verstummen heißt; er zwingt Gedanken, Empfindungen, Urteile durch seine schroffen Akzente zu gewollter Einseitigkeit; er übermalt das Bild der Vergangenheit und zeichnet dasjenige der Zukunft mit harten Konturen und Kontrasten. Die Sprache des Krieges liebt die Superlative, die monströsen Wortklitterungen, die unechten Gleichnisse. Der Krieg treibt zu äußersten Höhen empor, zu äußersten Tiefen hinab, zu äußersten Ausladungen hinaus.

Alles Aeüßerste ist kritisch. Das Extrem hat keine Dauer. Jede Leiter hat eine oberste Sprosse, von der man wieder hinuntersteigen wird; jedes Pendel erreicht den Punkt, wo es nicht mehr weiter ausholen, aber auch nicht verharren kann, sondern zurückschwingen muß. Keine höchste oder tiefste Temperatur, keine letzte Spannung hält sich lange. Brüche und Risse drohen oder Lähmung oder Umschlagen ins Gegenteil. Aber es wirkt auch die Tendenz, zur Mittellage zurückzukehren, zum ruhigen Gang, zum freien Fluß, zum dauernden Bestand, zur Lösung des Verkrampften, zur Mäßigung des Ueberhitzten.

Auf den Krieg wird ein Frieden folgen. Es ist das zentrale Problem jedes Friedensschlusses, vom Abnormen zum Normalen, von den

vorübergehend erzwungenen Extremen zu den beständigen Werten zurückzukehren.

Wir wollen uns auf dieses Normale und Beständige, auf diese Elemente eines künftigen Friedens besinnen. Dies hat nichts zu tun mit Friedensspekulationen, die haltlos sind, solange wir die Situation des Kriegsendes nicht kennen, und die auch dann wenig Aussicht haben, neben den machtpolitischen Ansprüchen und Druckmitteln der großen Staaten zur Geltung zu kommen. Es kommt uns vielmehr darauf an, sichere Maßstäbe des Möglichen und des Nötigen zu gewinnen, das heißt zu erkennen, welches die dauernden Bedingungen einer friedlichen Ordnung sind, die staatlichen und nationalen, die einzel menschlichen und die menschheitlichen Werte, die es zurückzugewinnen und zu bewahren gilt. Wenn wir sie hier aufspüren und namhaft zu machen suchen, so leitet uns die geschichtliche Erfahrung, die dem Historiker zur Verfügung stehen kann, und die einen — wenn auch nicht den einzigen — Zugang zum Verständnis der Gegenwart, zur Gestaltung der Zukunft eröffnet.

Diese Bestimmung ist nötig. Es ist so viel eingerissen und niedergebombt worden — an Wohnungen des Leibes wie der Seele —, es ist in Sieg, Niederlage, Besetzung und Vertreibung, durch den Zwang des Feindes wie durch Willen und Not der Kriegsgewalt in den Ländern selbst so viel verdrängt, verschoben, verloren worden, daß für die Zukunft auf jene letzten und tiefsten Grundlagen abgestellt werden muß, die nicht nur das Fundament des einer Zeit angehörenden Lebensgebäudes ausmachen, sondern den gewachsenen Fels darstellen, über den alle Generationen schreiten, achtlos oder bewußt, jedenfalls ohne ihn zerstören oder verlegen zu können. Und diese Besinnung ist *jetzt* nötig, noch ehe wir uns einer bestimmten politischen Situation gegenübersehen, noch ehe bestimmte Willensmächte sich der einzelnen Gegenstände bemächtigt haben. Denn die einzelnen politischen Maßnahmen beim Uebergang vom Krieg zum Frieden werden den allgemeingültigen Prinzipien historischer Ordnungen entsprechen müssen, wenn sie einen wahren Friedenszustand begründen wollen. Schließlich: diese Besinnung ist *uns* nötig, uns Schweizern, die wir nicht außerhalb des Kriegsgeschehens stehen, vielmehr in der Haltung des neutralen Landes daran nicht einseitig, sondern allseitig beteiligt, von allen Friedensproblemen für Existenz und Entwicklungsfähigkeit unseres Volkes auf das unmittelbarste berührt. Sie ist uns vielleicht eher möglich als den kriegführenden Nationen, da wir der Norm näher, dem Extrem ferner geblieben sind als sie.

Unsere erste Aufgabe war es in diesen Jahren — und ist es noch heute —, den Krieg zu überdauern, unser Land in seinem materiellen und geistigen Bestande zu behaupten. Aber nach ihr erhebt sich die zweite

Aufgabe, und sie wird von Tag zu Tag dringender, die Vorbereitung des Friedens in die Wege zu leiten. Zweifellos richten sich die Gedanken der öffentlichen Meinung, die vorsorgliche Planung der Landesregierung bereits dahin, am entschiedensten wohl auf dem Gebiete der wirtschaftlichen und sozialen Fragen. Die geistig-politische Klärung steht dagegen noch zurück, ist in ihrer Bedeutung noch kaum genügend erkannt. Sie gehört zu jenen Themen, die bei uns lange und weithin der privaten Initiative überlassen bleiben, zum Vorteil vielleicht ihrer allseitigen Abwandlung, mit dem Nachteil jedoch, daß sie diese private Sphäre nicht leicht verlassen, daß, was ihre Bearbeitung an Resultaten ergibt, schwer zu politischer Wirkung gelangt.

Wir greifen *eine* Frage heraus: Einzelstaaten und Staatengemeinschaft, die Frage, wie sich die Staaten Europas, ja des Erdkreises in Zukunft zu einer geordneten, friedlich-rechtlichen Solidarität und Kooperation zusammenfinden könnten. Es ist die umfassendste Friedensfrage, die es gibt: soll eine geregelte Staatengemeinschaft zustande kommen, so müssen alle einzelnen Friedensbestimmungen so geartet sein, daß sie dies ermöglichen und erleichtern; ist sie in Wahrheit und Wirkung vorhanden, so wird sie jede Maßnahme der zwischenstaatlichen Politik bestimmend beeinflussen. Wir versuchen die Frage als Historiker — nicht als Staats- oder Rechtstheoretiker — zu beantworten, und sie ist der historischen Betrachtung besonders leicht zugänglich, weil sie sich im Laufe der Geschichte immer wieder gestellt hat, weil im Gang der Entwicklung immer wieder Lösungen versucht, gefunden, verfehlt worden sind. Das Problem ist nicht nur gedanklich, sondern realpolitisch abgewandelt worden; darum läßt sich feststellen, mit welchen Möglichkeiten und Hemmungen zu rechnen ist. Damit gewinnen wir Anhaltspunkte für die Beurteilung der gegenwärtigen Lage, in der die alte Frage neuerdings vor uns steht: erkenntnis-mäßige Elemente eines Plans politischen Handelns.

DIE GESCHICHTLICHE ERFAHRUNG: HOCHBAU DER EINZELSTAATEN

Es ist auszugehen von einer ebenso einfachen wie entscheidend wichtigen Feststellung: zu allen Zeiten hat es beides gegeben, Einzelstaaten und eine Staatengemeinschaft. Einzelstaaten, in ihrer Eigenart, mit ihrem Selbstbewußtsein, waren immer die wichtigsten Träger der politischen Handlung; aber sie standen nicht isoliert, sondern in materiellen, geistigen, politischen Beziehungen zueinander. Vorderer Orient, Mittelmeerraum, christliches Abendland, Europa — so be-nennen wir nicht nur geographische und allenfalls kulturelle Räume,

sondern Bereiche, die im Zusammenleben ihrer einzelnen Staaten auch politisch ein beziehungsreiches Ganzes bildeten. Wenn wir von einem orientalischen, einem amerikanischen, einem europäischen Staate sprechen, so geben wir keineswegs eine bloß geographische Bezeichnung, sondern durchaus eine Wesensbestimmung: der Staat gehört einem Lebenskreis an, der durch eine Mehrzahl von Staaten und Völkern, die Gesamtheit ihrer Wechselbeziehungen zustande gekommen ist und sich mit gemeinsamen Zügen charakteristisch darstellt; wenn wir vom britischen Weltreich reden, so denken wir nicht nur an die weltweite Ausdehnung dieses Gefüges, sondern an die Summe all der Chancen und Risiken, die durch die Reizlinien und Kontaktstellen des Weltstaatengetriebes gegeben sind.

Einzelstaat und Staatengemeinschaft bedingen einander gegenseitig. Es gibt keine Staatengemeinschaft ohne Einzelstaaten; kein Einzelstaat gelangt zu voller Entfaltung ohne den belebenden, weitenden, bereichernden Austausch mit den Staaten seiner Umwelt in Nachbarschaft und Ferne. Fehlte dieser Austausch, so müßte der Einzelstaat verkümmern, da ihm die Lebensluft rationiert wäre; würde das Staatensystem zum Einheitsblock verschmolzen, so gingen die Einzelstaaten mit den ihnen eigenen, der Gesamtheit unentbehrlichen Produktivkräften zugrunde. Die Geschichte zeigt, daß weder das eine noch das andere erträglich ist. Es gab geschichtliche Augenblicke, da der Einzelstaat gefährdet schien, andere, da die zwischenstaatliche Ordnung in Frage gestellt war. Das politische Leben hat sie immer überwunden; es braucht beides.

Das Verhältnis beider zueinander ist freilich von Ort zu Ort, von Zeit zu Zeit verschieden und wird heute anders zu bestimmen sein als jemals früher, morgen anders als heute. Aber man würde sich diese Verschiedenheit oberflächlich-ungenügend auslegen, wollte man sie nur auf wechselnde Konstellationen von an sich gleichbleibenden Konstruktionselementen zurückführen. Vielmehr unterlagen und unterliegen diese Konstruktionselemente, die Staaten selbst, einem unaufhörlichen Wandel. Die *Staaten* bilden das Staatensystem. Der Staat aber ist im strömenden Zug der Geschichte keine konstante Größe; er hat vielmehr im Laufe der letzten fünfhundert Jahre eine außerordentlich starke Entwicklung durchgemacht. Noch dem 15. Jahrhundert fehlte der Begriff des Staates und das ihm zugehörige Wort; denn im Grunde war damals die eindeutige Realität des Staates noch nicht zustande gekommen. Der Staat war ein Komplex von Herrschaftsrechten und Ständefreiheiten wie der werdende deutsche Fürstenstaat; oder er war selbstverwaltende Kommune wie die Reichsstadt, oder überwölbende, aber nicht intensiv regierende Königsgewalt wie in Frankreich. Noch fehlte die deutlich rahmende, klar scheidende

Grenze. Erst im 16. und 17. Jahrhundert haben sich die europäischen Staaten gerundet und verfestigt; erst im 17. und 18. Jahrhundert ist die Staatsgewalt unwidersprechlich über die konkurrierenden Rechte der Stände und Korporationen, die Sonderfreiheiten der Landschaften, die politischen Privilegien von Personen hinausgestiegen und umfassend zuständig, «absolut» geworden.

Noch wichtiger aber wurde etwas anderes: die Zunahme der inneren Fülle des Staates, seiner Aufgaben und seiner Kompetenzen, damit seines Gewichtes und seines Bewußtseins. Noch der «Staat» des ausgehenden Mittelalters war ein verhältnismäßig schwaches Gebilde. Die Obrigkeit hatte nur wenige Aufgaben zu erfüllen: das Land gegen außen zu schützen und zu stärken, im Innern Recht und Gericht zu handhaben. Dementsprechend war auch ihre Macht nicht groß. Das geistige und wirtschaftliche Leben blieb den einzelnen Menschen, den Stadtgemeinden, den landschaftlichen Behörden, der Kirche, den Zünften überlassen. Die Einnahmen des Staates blieben gering, seine Organisation primitiv, seine Machtmittel beschränkt. Dann aber drangen Staatsgewalt und Staatsgedanke mächtig und unaufhaltsam vor. Der Staat unterwarf sozusagen alle Lebensgebiete seiner Leitung: zur Zeit der Reformation übernahm er, in katholischen wie in protestantischen Ländern, die Verwaltung des Kirchenwesens, und kraft seines Kirchenregiments griff er ins Schulwesen, ins Armenwesen ein, entwickelte seine Sittenpolizei, seine Wohlfahrtsfürsorge. Im 17. und 18. Jahrhundert wurde die Wirtschaft verstaatlicht: das Produktionswesen, der Handel, der Verkehr. Der Staat vermehrte damit seine Einnahmen, aber auch seine leitende Tätigkeit, seine Befehlsgewalt, seine Autorität. Der staatliche Verwaltungsapparat wird ausgebaut. Der Fürst zieht die Entscheidungen an sich, entrechtet die Landschaften, die Korporationen, die lokale Selbstverwaltung, regiert durch seine Beamten, das heißt, er zentralisiert den Staat, macht ihn in Recht und Verwaltung immer einheitlicher, schematischer, wirksamer; er macht den Staat und sich selbst in ihm immer mächtiger.

Diese Eigenschaft des Staates als einer Machtorganisation ist durch die Französische Revolution und dann im Laufe des 19. Jahrhunderts weiter gesteigert worden. Der europäische Staat war bis dahin überwiegend Fürstenstaat gewesen; jetzt bildete er sich zum Volksstaat um. Im Sinne liberaler und demokratischer Ideen und Postulate trat das Staatsvolk in die Staatsleitung ein; zugleich fand es im Nationalstaat die Form für seinen als Stammes-, Kultur- oder Willenseinheit empfundenen Volkskörper. Dieser von seiner Nation erfüllte und beseelte Staat gewann Massenkräfte, die der alte Obrigkeitsstaat nicht aufzubieten vermocht hatte. Die Nation will im Staat und durch ihn ihre wachsenden materiellen und geistigen Bedürfnisse befriedigen,

nicht nur Wohlfahrt, sondern auch Macht gewinnen. Der Machtgedanke, früher durch die Fürsten getragen, hat im 19. Jahrhundert die Völker erfaßt. Die Organisation des Staates wird immer fester, immer einheitlicher und wirksamer. Der Staat stellt in staats-individualistischem Empfinden seinen Nationalcharakter und seine Nationalinteressen gegen den Charakter und die Interessen der andern Staaten. Er ordnet seiner Gesamtheit auch alle Sonderart, alles Sonderrecht seiner eigenen Stämme und Landschaften unter. So hat der alte Einheitsstaat Frankreich sein politisches Leben längst in der Hauptstadt Paris konzentriert; so löste in neuerer Zeit deutsche Politik die besondere preußische, sächsische, bayrische, die es einst gegeben, ab; so galt nach der nationalen Einigung italienisches Gesetz im ganzen Königreich Italien, und das besondere politische Leben in Mailand, Venedig, Florenz, Rom, Neapel erstarb. Große, einheitliche Blöcke, von *einem* Punkte aus bewegte Staatsmaschinen, ein gleichgerichteter, stoßkräftiger Wille — dies erschien dem 19., dem beginnenden 20. Jahrhundert als fortschrittlich; das Uneinheitliche und Gegliederte, das Bunte und Inkongruente, die Föderation, der Kleinstaat galten als rückständig, unrationell; denn ihnen ist der höchstgeschätzte Wert, die Macht, nicht oder nur in beschränktem Maße erreichbar.

Dieser Entwicklungsgang hat neuestens eine letzte Stufe erreicht; er hat zum sogenannten totalen Staat geführt. Staat und Volk decken sich; das Volk und jeder Mensch in ihm gehört mit seiner gesamten Existenz dem Staate an. Der Staat ist höchste Instanz und Selbstzweck. Er steht nicht nur über dem Sonderrecht, sondern über dem Recht überhaupt. Er hat den Gedanken der Nation zum Rassegedanken umgebogen. Er faßt alle Kräfte seines Volkes zusammen, um für sich selbst autark zu sein und eben dadurch sich über die andern Staaten zu erheben. Er wirft seine ungeheure, gesammelte Macht und Energie nach außen, im Bewußtsein einer besonderen Mission, mit dem Willen zu herrschen.

DIE GESCHICHTLICHE ERFAHRUNG: KONTUREN DER STAATENGEMEINSCHAFT

Wenn wir uns an die Grundthese erinnern, daß es in der Geschichte stets beides, Einzelstaaten und Staatengemeinschaft, gegeben habe, so erweist es sich als nötig, neben der einzelstaatlichen Entwicklungslinie die andere, diejenige der Staatengemeinschaft, zu zeichnen. Sie ist gleich lang wie jene; aber sie ist schwächer ausgezogen, auf weite Strecken gewissermaßen nur punktiert. Wohl gab es immer Lebens-

gemeinschaft unter Staaten und Völkern; aber sie war selten politisch organisiert. Sie war im europäischen Mittelalter selbstverständlich gegeben: die Einheit des christlichen Abendlandes, ruhend auf gemeinsamem Glauben, auf gemeinsamer römisch-germanischer Kulturüberlieferung. Angesichts der damaligen Schwäche der einzelstaatlichen Bildung war ihre geistige und politische Wirkungskraft bedeutend. Dann aber setzte, zu Ausgang des Mittelalters, jener Aufstieg der Einzelstaaten ein; er wirkte, im Verein mit der Glaubensspaltung, mit der Kulturdifferenzierung, gliedernd, zerlegend, lösend. Die universalen Gewalten, Papsttum und Kaisertum, verloren viel von ihrer realen Geltung: das Papsttum wurde Partei, das Kaisertum Symbol. Die einzelstaatliche Entwicklung überholte die gesamteuropäische bei weitem: nur die Einzelstaaten sind organisiert, mit Macht ausgestattet, von einem klaren Willen vorangeführt. Vergeblich versuchte im 16. Jahrhundert Philipp II. von Spanien, im 17. Jahrhundert Ludwig XIV. von Frankreich, der eine im Namen der Gegenreformation, der andere im Namen französischer Staats- und Kulturüberlegenheit, Europa oder wenigstens Westeuropa zusammenzufassen. Sie versuchten es, gestützt auf die Machtmittel ihres Staates, vom Einzelstaat aus, durch die Hegemonie dieses Einzelstaates, in der Form der Herrschaft, die der wahren Gemeinschaft entgegengesetzt ist. Sie scheiterten am Widerstand der andern Einzelstaaten, die vereinzelt schwächer, zu Koalitionen geballt stärker waren als Spanien, stärker als Frankreich. Die Staaten Europas widerstrebten der hegemonischen Machtorganisation. Die natürliche Gemeinschaft ging verloren; es bildete sich ein Staatensystem, in dem, mit dem 18. Jahrhundert, im Gegensatz zu den überwundenen Hegemonieversuchen, das Prinzip des europäischen Gleichgewichtes zur Geltung gelangte. Die Einzelstaaten, die Großmächte vor allem, sollen nebeneinanderstehen, jeder von seinen Absichten und Bedürfnissen, von seiner Staatsräson geleitet. Ihr egoistischer Wille bestimmte die Politik; europäisch war nur das Verlangen, daß keiner unter ihnen übermächtig werden, die Handlungsfreiheit der andern beschränken sollte: ein einzelstaatliches, auf Europa bezogenes, aber für Europa negatives Prinzip, ein schwankendes Gleichgewicht, ein Tiefstand gesamteuropäischer Ordnung.

Da ist, durch die Französische Revolution und Napoleon, der Versuch, Europa zum einheitlich geführten, gemeinsam marschierenden und schlagenden Verband zusammenzufügen, wiederholt worden. Diesem Versuch kommt besondere Bedeutung zu, weil er sich zu seiner Rechtfertigung auf Gedanken berief, die ihrem Wesen nach allgemein waren, auf eine neue Lehre vom Staat und vom Menschen, auf die Ideen der Aufklärung: die Menschen sind von Natur gleich, so soll das Recht für alle gleich sein; der Begabte soll steigen, die Schranken sollen fal-

len, der Staat, die Wirtschaft, der Verkehr sollen sich in weiten Räumen entfalten. Die Verkündigung dieser neuen Botschaft fand ein lebhaftes Echo bei den europäischen Völkern, und damit war tatsächlich eine Voraussetzung europäischer Gemeinschaft gegeben: eine verbindende Gesinnungsmacht.

Aber — und damit stoßen wir auf eine Ursache des Versagens — diese neue Lehre wurde dem Machtstreben eines Staates dienstbar gemacht: Frankreich wollte Europa nicht nur überzeugen, sondern beherrschen. Es vollzog seine Eroberungen im Namen universaler Fortschrittsideen; es revolutionierte die Länder, brachte Neuerndes, Anregendes, aber es nahm ihnen die Freiheit, und gegen die Fremdherrschaft erhoben sich schließlich die Regierungen und die Völker.

Wir erkennen, woran der napoleonische Versuch scheitern mußte, und jeder ähnlichen Europaordnung droht dasselbe Schicksal: Zusammenfassung und Organisation gingen von *einem* Staate, von *einem* Herrscher aus. Schwächere oder besiegte Staaten wurden einverleibt, angegliedert, abhängig gemacht, ihres politischen Eigenlebens beraubt. Die Staaten Europas sind nicht freiwillig zusammengetreten, sie standen nicht gleichberechtigt; sie sind dem Diktat des Siegers unterstellt worden. Es ist nicht föderative Ordnung geschaffen worden, sondern gewaltsame Hegemonie. Und der Führerstaat ist nicht uneigennützig, nicht friedlich, sondern von starkem Machtwillen erfüllt, kriegertisch. Europa soll Frankreich helfen wider seinen Feind, gegen England. Die Europaordnung war nicht haltbar, weil sie als französische Fremdherrschaft empfunden wurde. Die Lehre der Geschichte des 16. und 17. Jahrhunderts wurde bestätigt: Europa erträgt keine Hegemonie.

Dabei ist noch etwas zu beachten: Der Befreiungskampf wurde nicht bloß in den Kabinetten der Fürsten beschlossen; der Wille brach vielmehr spontan aus den Völkern auf, in Spanien, im Tirol, in Rußland, in Preußen. Denn mächtig lebt in den Völkern das Gefühl für Besonderheit und Eigenart, die Anhänglichkeit an die Heimat, die Sitte und den Glauben der Väter, das eigene Recht, das Vaterland, in dem das Volk unabhängig leben will. Napoleon hatte geglaubt, sich über derartige Gefühle hinwegsetzen zu können. Aber dieses Gemüthafte, Elementare war viel stärker, als er geahnt; es hat ihn gestürzt. Damit hat jede Europaordnung zu rechnen: Es gibt Angelegenheiten, die gesamthaft organisierbar sind, es gibt andere, die den einzelnen Staaten und Völkern überlassen bleiben müssen. Beides ist gegeneinander abzuwägen; gelingt hier der Ausgleich nicht, so ist alles Bemühen umsonst, und kein Zwang hindert den Zusammenbruch.

Der Eindruck der Revolution und ihres Erben, des revolutionären Kaisers, in weiterem Sinne aber die Erfahrungen des ganzen bisheri-

gen Verlaufs der neuzeitlichen Geschichte, haben die europäischen Regierungen 1814/15 zum Wunsch einer sichernden Vertragsordnung Europas geführt. Damals ist das Problem in seiner modernen Form gestellt worden: Die Einzelstaaten sind, voll entwickelt und soeben in ihrem freien Bestande bestätigt, da; sie müssen anerkannt werden. Ihr Zusammenleben aber darf nicht dem Spiel von Anziehung und Abstoßung, der Gefahr hegemonischer Unterjochung ausgesetzt bleiben; es muß organisiert werden. Dies ist erstmals — unter der Führung des Fürsten Metternich — in den an die Beschlüsse des Wiener Kongresses anschließenden Verträgen zustande gebracht worden: in der Heiligen Allianz und in der sogenannten Großen Allianz, dem Vierbund, später Fünfbund der Großmächte.

Die Heilige Allianz war eine Gesinnungsproklamation: Die Morallehre der christlichen Religion bestimme die Politik; die Regierungen und die Völker Europas fühlen sich als Glieder einer christlichen Familie einander in Liebe und Hilfsbereitschaft verbunden. Zar Alexander I. von Rußland hatte sie vorgeschlagen und zur Annahme durch sozusagen alle europäischen Regierungen gebracht. Fürst Metternich war allerdings nicht der Meinung, daß in solcher Höhenlage praktische Politik getrieben werden könne; aber er war seinerseits überzeugt, daß gemeinsame Politik einer von allen Staaten anerkannten Prinzipiengrundlage bedürfe. Die Großmächte Europas — und in ihrem Schutze die Mittel- und Kleinstaaten — sollten gleichgewichtig stehen, unter sich aus gleichartiger Gesinnung zu gleich gerichteter Politik verbunden: antirevolutionär und daher in fester Regierungsbefugnis gegen die revolutionsgefährlichen Völker, friedlich unter sich und daher konservativ im Bestehenden verharrend, treu den Vertragsverpflichtungen, was Kooperation ermöglichen, Konkurrenz hindern sollte.

Einzelstaaten in organisierter Gemeinschaft: Zum erstenmal ist dies jetzt — so spät! — zu erreichen versucht worden. Einzelstaaten bilden die Gesamtheit; die Gesamtheit muß föderativen Charakter haben, in Gleichgewicht, nicht in Vorherrschaft begründet sein, dem einzelstaatlichen Leben Raum gewähren. Sie bedarf der verbindenden Gesinnung; der Machtgedanke muß sich beschränken, die Vertragstreue muß halten. Eine völkerrechtliche Organisation, eine verpflichtende Satzung ist nötig.

Das Vertragswerk von 1815, das «Metternichsche System», hat nur verhältnismäßig kurze Zeit gegolten, aber — von seinem Schöpfer unbeirrt verteidigt — gewisse Wirkungen bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus geübt. Seine Gefährdung und schließliche Auflösung ist nicht einfach durch die einstmächtlichen Sondertriebe erfolgt; mit ihnen ist immer zu rechnen, sie bilden die unvermeidliche,

allem Gemeinschaftsleben innewohnende Gefahr. Dadurch vielmehr — und dies zu erkennen ist viel wesentlicher —, daß der gemeinschaftsbildende Wille, der gemeinsam gesetzte Zweck selbst zur Kampfposition wurde, angefochten, überwunden durch andersartige Gegenkräfte, die gleichfalls in ganz Europa, ja in der ganzen Welt aufbrachen und in den Verträgen von 1815, ihrem Geist und ihrer Macht nur noch Hemmböcke einer fortschrittlichen Entwicklung sahen. Denn — und damit bezeichnen wir diese Gefahr — der Metternichsche Europawille war politisch einseitig gewesen. Die Mächte hatten sich auf die Machtverteilung verpflichtet, die aus der Kriegszeit hervorgegangen war, dem einen günstig, dem andern ungünstig — auf ein politisches System, das zeitbedingt die Interessen der Regierenden gegen die Regierten deckte. Gegen diese gewollte Immobilisierung eines Zustandes wandte sich neuernde liberale Bewegung, gegen die Fürstenautorität das Verlangen nach Volksfreiheit, gegen die jetzigen Staatseinheiten die zusammenschließende oder sprengende Wucht der nationalen Idee. Das Vertragseuropa beharrte starr und zerbröckelte deshalb allmählich; es entbehrte der Fähigkeit zeitgemäßer Entwicklung und wurde deshalb durch die unaufhaltbar verändernden Entwicklungsmächte eingerissen.

Die liberale und nationale Entwicklung des 19. Jahrhunderts zeigte sich dem zwischenstaatlichen Gemeinschaftsgedanken ungünstig. Die siegreich aufsteigenden Nationalstaaten empfanden staatsindividualistisch und mochten ihre Bewegungsfreiheit nicht einengen lassen. Volksstaaten finden sich keineswegs leichter zur Gemeinschaft zusammen als Fürstenstaaten. Optimistischer Glaube hatte dies gehofft und sah sich jetzt enttäuscht. Nationale Großmacht durchbrach alle Schranken. Zugleich aber weitete und komplizierte sich das Problem der Staatengemeinschaft. Seit den späteren Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts dehnte sich die Europapolitik zur vollen Weltpolitik. In hemmungsloser Machtanwendung griff imperialistischer Wille der Mächte in alle Weltfernen hinaus; über den ganzen Erdkreis erstreckte sich jetzt die Konkurrenz der großen, staatlich geeinigten Völker und eröffnete einen Konflikt um den andern. Frieden unter den Weltmächten, Rechtsetzung und Rechtswahrung zwischen ihnen — war dies nicht noch viel schwerer zu bewerkstelligen als eine europäische Ordnung?

Dies mußte so sein. Und doch stellten sich gerade aus dem weltweiten Zusammenhang auch allgemeine Bedürfnisse und Möglichkeiten ein. Zum erstenmal in der Geschichte begegnen sich jetzt alle Nationen auf allen Meeren, in allen Kontinenten. Die Verbundenheit aller Gegenden und Völker des Erdkreises wird eindrucklicher als je. Man spürt unmittelbarer als zuvor, daß es eine Menschheit gibt und

in ihr hundert gemeinsame Interessen. Und unwillkürlich erweisen sich Abmachungen als nützlich und nötig: Vereinbarungen technischer Natur — wie der Weltpostverein, wie Verständigung über Eisenbahnverkehr und Schifffahrtslinien —, Abmachungen humanitärer Art — deren wichtigste das Internationale Rote Kreuz wird —, Begegnungen im Geiste; international ist die Wissenschaft, die Kunst, der Sport; die Zivilisation rückt die Menschen näher aneinander; eine Angleichung ergab sich, wie es schien, auch in den politischen Lebensformen: alle Staaten der Erde schaffen sich demokratische Verfassungen.

Dies alles wurde als völkerverbindend gepflegt und gepriesen. Und es bildete tatsächlich eine Grundlage des Verständnisses, eine Voraussetzung feinerer, höherer Gemeinschaft. Sie ist noch heute, trotz allem, nicht völlig zerstört. Hier kann man, hier muß man, wenn dieser Krieg zu Ende ist, wieder ansetzen. Und was sich im Kriege retten, ja sogar entfalten läßt — das Rote Kreuz zum Beispiel —, das müssen wir, wir Neutrale, zu retten und zu entfalten suchen.

Dieses internationale Leben stand zunächst freilich größtenteils noch außer, neben der Großmachtpolitik der Weltstaaten; es hat sich in die Obhut der Kleinen geflüchtet und damit deren internationale Unentbehrlichkeit erwiesen. Aber kurz vor dem ersten Weltkrieg, mitten im Hochbetrieb des Machtstrebens, der Feindschaften, der Kriegsrüstungen, ist der Gedanke der zwischenstaatlichen, völkerrechtlichen Ordnung bestimmter Fragen in die eigentlich politische Diskussion einbezogen worden: in den beiden Haager Konferenzen. 1899 berieten im Haag 26 Regierungen, 1907 die Vertreter von 46 Staaten die Fragen der Rüstungsbeschränkung, der Schiedsgerichtsbarkeit, der Humanisierung des Krieges. Wenig wurde unmittelbar erreicht: Des Rüstungsproblems wurde man keineswegs Meister, das Prinzip der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zur Verhütung von Kriegen wurde zwar als wünschbar, seine Anwendung aber als fakultativ erklärt; einige Regelungen für Land-, See- und Luftkrieg wurden getroffen.

1914 gingen alle diese Bestrebungen im Weltkrieg unter — scheinbar; denn eben das Erlebnis des großen Krieges wurde Anlaß eines neuen, des zweiten, nunmehr allumfassenden Versuchs internationaler Föderation und Organisation: des Völkerbundes.

Die Verwirrung und die Leiden des Völkerkampfes hatten den Wunsch nach einer gesicherten Friedensorganisation dringend gemacht; die Vierzehn Punkte Wilsons sahen eine Vereinigung aller Staaten vor, die im Kriege unterliegenden Völker setzten ihre Hoffnung auf sie. Die These, daß Staatengemeinschaft immer besteht, auch im Kriege, fand ihre Bestätigung. Der Krieg zerreißt nicht nur,

sondern er zwingt auch zusammen; er vereinzelt die Staaten nicht, er gruppiert sie. Freilich gruppiert er sie gegensätzlich und präjudiziert dadurch die zwischenstaatliche Friedensordnung, die wir als das zentrale Friedensproblem nach schweren Kriegsläufen erkannt haben. 27 Alliierte und Assoziierte Mächte hatten im ersten Weltkrieg den sogenannten Mittelmächten gegenübergestanden. Sollte ein allgemeiner Völkerbund zustande kommen, so mußten die Gegensätze zwischen den Kriegsparteien, zwischen Siegern und Besiegten und im Kreise der Sieger selbst überwunden werden. Dies zu erreichen, war die Absicht des Präsidenten Wilson.

Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Das Problem der Staatengemeinschaft — dies erwies sich jetzt — untersteht den Wirkungen einer eigentümlichen und zwiespältigen Tatsache: Der Augenblick, da nach einem allgemeinen Krieg ein allgemeiner Friede geschlossen werden soll, ist für seine Lösung zugleich fruchtbar und voller Gefahren. Die Entschließungen der Mächte werden in diesem Augenblick von mannigfachen und widerstreitenden Gefühlsmächten beeinflußt: Die Kriegsstimmung wirkt nach und aus ihr Bitternis, Haß, Verlangen nach Vergeltung; die Leiden des Krieges aber lassen die Sehnsucht aufsteigen, ähnliches Unheil in Zukunft zu vermeiden, den Erdteil, den Erdkreis, in dem alle nach wie vor leben werden, friedlich zu organisieren. Gerade in solchem Zeitpunkt brechen Ordnungsgedanken, Solidaritätswillen hervor. 1716, nach dem Spanischen Erbfolgekrieg, schrieb der Abbé de Saint-Pierre seinen Traktat *«Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe»*; 1815, nach dem Vierteljahrhundert der Revolution und der Napoleonischen Kriege, wurden die Heilige Allianz und die Große Allianz geschlossen; 1919, nach dem ersten Weltkrieg, schritten die Staaten zur Gründung des Völkerbundes. Doch die Gefahr besteht, daß, wie dies geschieht, Mächte und Völker noch nicht versöhnt sind, daß sie im Materiellen wie im Ideellen noch gegnerisch empfinden. Es gibt nach einem großen Krieg Sieger und Besiegte, Gewinnende und Verlierende. Es sprechen, in milderem oder schrofferem Ton, die Sieger; die Besiegten haben sich zu fügen. Die Sieger werden das Bestreben haben, die Früchte des Sieges einzubringen, die ihnen günstige Lage durch internationale Abmachungen zu fixieren. Die Besiegten werden sich bestenfalls resigniert abfinden, vielleicht aber alsbald die dereinstige Abänderung der ihnen ungünstigen Verträge betreiben. Wird in diese Gegensätzlichkeit nicht nur der Kriegsabschluß, sondern auch die künftige Gemeinschaftsordnung hineingezogen, so ist sie falsch begründet und wird sich nicht halten können.

Dies geschah 1919, und die Folgen blieben nicht aus. Die Völkerbundssatzung wurde nach ganz kurzen Beratungen entworfen und

im Februar 1919, als erstes Resultat der Friedenskonferenz, angenommen. Aber sie wurde im Kreise der Siegergruppe aufgestellt, ohne Verhandlungen mit Deutschland und seinen Verbündeten, ehe noch der Friede geschlossen, ehe man aus der Kriegsstimmung hinausgetreten war. Darin lagen, von Anfang an, schwere Belastungen. Und Gefahren lagen, neben verheißungsvollen Ansätzen, in den Bestimmungen des Völkerbundgesetzes: Der Grund wurde gelegt durch ein Bekenntnis zu Gerechtigkeit und friedlicher Gemeinschaft; mit Völkerbundsversammlung, -rat und -sekretariat wurde eine klar gegliederte Organisation aufgebaut; bis ins einzelne schrieb eine Reihe von Artikeln das Verfahren der Kriegsverhütung, der schiedlichen Erledigung von Streitfällen vor. Wie aber sollte die große Forderung einer allgemeinen Abrüstung, einer dauernden Rüstungskontrolle verwirklicht werden? Was für Konflikte mußten sich aus den Völkerbundssanktionen gegen einen Friedensbrecher — Wirtschaftssperre, Waffengewalt — ergeben? Wie sollte es möglich sein, die Grenz- und Machtverhältnisse, wie sie jetzt, auf Grund von Sieg und Niederlage, festgelegt wurden, in Zukunft aufrechtzuerhalten? War die Atmosphäre wirklich entspannt? Waren Gemeinschaftsgesinnung und Gemeinschaftsorganisation stark und verlässlich? War den Bedürfnissen der Einzelstaaten, auch der am Boden liegenden, allmählich sich doch wieder erhebenden, genügend Rechnung getragen worden? Die Entwicklung der kommenden zwanzig Jahre gab die Antwort: nach beträchtlichen Leistungen versagte der Völkerbund in neuen, gewaltigen Konflikten.

Mit dem Völkerbund von 1919 ist etwas ungemein Wichtiges geplant und geschaffen worden: Die Staaten und ihre Völker traten zu einem Weltbund zusammen. Sie anerkannten gemeinsame Prinzipien, sie nahmen gemeinsame Politik in Aussicht, sie übernahmen bestimmte Verpflichtungen. Wohltätiges wurde angestrebt: Frieden, Solidarität, Schutz der Schwachen, Gerechtigkeit. Noch nie in der Weltgeschichte bis dahin war derartiges unternommen worden.

Man hatte sich geeinigt, man hatte das verbindliche Gesetz aufgestellt. Jetzt aber erhob sich die Frage, ob sein Sinn und sein Gebot realpolitisch durchführbar seien. Voraussetzungen dafür waren ein allseitig vorbehaltloser neuer Wille, ein entspannter Gesamtzustand, die Allgemeinheit des Bundes, das Uebergewicht des Gemeinsamen über das Trennende unter den Gliedstaaten. Diese Voraussetzungen waren nicht gegeben.

Denn der Völkerbund wurde mit einem Frieden aus anderem Geiste verkoppelt; Kriegsmentalität wirkte in den Frieden hinein und verfälschte den Völkerbundsgedanken. Die Sieger begehrten die Macht, Sicherheit der gewonnenen Vorteile. Die Lage war nicht geklärt, sondern voller Gefahren, ja Ungerechtigkeiten, und so wie sie war, sollte

sie durch den Völkerbund, selbst mit Gewalt, aufrechterhalten werden. Die Vereinigten Staaten von Amerika hielten sich mißtrauisch fern, Deutschland, Rußland blieben zunächst ausgeschlossen. Der Völkerbund ist 1919 zu *rasch* geschaffen worden, zu nah am Krieg, zu wenig vorbereitet, ohne genügend starke Völkerbundsgesinnung. Darum scheiterte dieser Versuch. Aber die *Idee* des Völkerbundes war damit keineswegs widerlegt. Sie lebt und sucht, aus geistigem wie aus materiellem Bedürfnis, ihre Geltung in einer zukünftigen Wirklichkeit.

DIE SCHLÜSSE :

ELEMENTE DER ERKENNTNIS — POLITISCHE FOLGERUNGEN

Die Geschichte überliefert uns Erfahrungen. Wir versuchen, aus ihnen Schlüsse zu ziehen, im vollen Bewußtsein der Tatsache, daß wir heute, da Wunsch, Hoffnung und Notwendigkeit wiederum auf eine Friedensordnung der Völker und Staaten hinausweisen, vor einer besonderen Situation stehen und doch nicht vor einer absolut neuen Situation; denn es ist das alte Problem in anderer Umwelt; sein dauerndes inneres Gesetz wird jedem Versuch der Realisierung auch heute die Richtung weisen müssen.

Abermals haben wir auszugehen von jener Grunderkenntnis, die wir an den Anfang dieser Ueberlegungen stellten: daß es in der Geschichte stets Einzelstaaten und ein Zusammenleben dieser Einzelstaaten gegeben hat. Soll dieses Zusammenleben als Staatengemeinschaft organisiert werden, so muß der Wille dazu von den Einzelstaaten ausgehen, und in der wahren Gemeinschaft werden die Einzelstaaten mit gesichertem Eigenleben stehen. Gemeinschaft und Herrschaft — wir wiederholen auch diesen Satz — widersprechen einander. Gemeinschaft kann nur durch Föderation, nicht durch Unterwerfung zustande kommen. Das Bedürfnis der einzelnen Völker und Staaten nach freiem Eigenleben ist unüberwindlich. Die Geschichte der Zeit Philipps II., Ludwigs XIV., Napoleons I. bewies dies eindrücklich. Damit ist auch heute zu rechnen. Es muß ein Ausgleich zwischen einzelstaatlicher Selbständigkeit und Bindung durch Gemeinschaftspflichten gesucht und gefunden werden.

In der Geschichte der letzten fünfhundert Jahre ist die einzelstaatliche Entwicklung älter und mächtiger als diejenige zur überstaatlichen Gemeinschaft; sie hat zur hochgezüchteten Form des nationalen Großmachtstaates geführt. An die Organisation der Staatengemeinschaft dagegen dachte man frühestens 1815, mit vollem Ernst erst 1919. Dies ist kein entwicklungsgeschichtlicher Zufall, sondern ist innerlich begründet. Der Einzelstaat ist im Vorteil; er erscheint als etwas Natur-

liches, Gewachsenes; in ihm entwickelt sich ein *Gefühl* der Zusammengehörigkeit aller durch Gewohnheit, durch das Band gleicher Sprache, gemeinsamer Geschichte, verwandter Sitten und Anschauungen und Interessen; er lebt in spontanem Patriotismus. Die internationale Organisation eines Staatenvereins erscheint dagegen als etwas mühsam Zustandegebrachtes, Konstruiertes, nur mit dem Verstand oder dem idealen Sinn Gewolltes, das natürliche Unterschiede überwinden muß. Indessen darf man sich durch diesen heutigen Aspekt nicht täuschen lassen. Denn die geschichtliche Betrachtung zeigt, daß auch der Nationalstaat das Produkt einer gewollten Entwicklung ist. Spanien wurde aus Kastilien und Aragonien, Großbritannien aus England und Schottland; Frankreich verschmolz nur allmählich seine historischen Bestandteile — die Normandie, die Bretagne, die Provence, die Bourgogne und so fort — zur gesamtfranzösischen Einheit; Deutschland spürte den Unterschied seiner Stämme, das Trennende der Mainlinie; italienischer Norden und Süden waren und sind verschieden. Der Aufbau geschah vom Kleinen zum Größeren, vom Einzelnen zum Allgemeinen. Aber die großen Einheiten sind zustande gekommen; das historisch und landschaftlich Verschiedene fand seinen Treffpunkt im Nationalen; sie wurden nicht nur Organisationseinheiten, sondern Gefühlseinheiten. Diese Entwicklung ist vollzogen.

Anders liegen die Dinge, wo es sich um das Ueber-Nationale handelt, nicht mehr um eigene Volksinteressen, um Ausleben der eigenen Triebe zu Macht, Größe, Ansehen, Gedeihen neben und über andern Völkern, sondern um friedliches Zusammenwirken, um Rücksichten, Verzicht, Selbstbescheidung im Dienste eines hohen, fernen Ideals oder einer gemeinsamen Zweckmäßigkeit. Zu dieser Stufe hinan hat die Menschheit bisher nur die ersten, unsicheren Schritte getan. Sie zu erreichen, ist viel schwerer. Hier tut sich eine Grundfrage auf über das Wesen von Mensch und Staat und Politik: Ist das staatliche Leben von materiellen Notwendigkeiten und Bedürfnissen bedingt, von den dem Menschen eingeborenen Trieben bestimmt? Ist unser Schicksal daher Kampf: Kampf ums Dasein, Kampf um Rohstoffe und Märkte, Kampf um Lebensraum und Platz an der Sonne, Kampf der Individuen, der Klassen, der Völker? Oder ist der Mensch als geistiges und sittliches Wesen fähig, Staat und Politik vernünftig zu gestalten, die Triebe zu versittlichen, das zwischenstaatliche Leben in die Formen einer Rechtsordnung zu kleiden, in den menschlichen Beziehungen die Gebote der Menschlichkeit über gegensätzliche Interessen und Vorurteile triumphieren zu lassen? Es kommt darauf an, ob wir daran *glauben* können. Dieser Glaube ist die Voraussetzung alles Strebens nach wahrer Staaten- und Völkergemeinschaft.

Die Entwicklung zum Einzelstaat liegt hinter uns, die Entwicklung

zur Staatenunion liegt vor uns. Der Völkerbund hat Bemerkenswertes geschaffen, aber die Lösung nicht gebracht. Er besteht als Realität nicht mehr. Der Versuch von 1919 wird nicht in gleicher Weise wiederholt werden können. Nach welcher Richtung ist zu denken, wenn wir eine neue Basis gewinnen wollen? Zweierlei erweist sich als nötig: Der Einzelstaat wird sich wandeln müssen, wenn er gemeinschaftsfähig werden soll; die Staatengemeinschaft wird anders angelegt werden müssen, wenn sie haltbar sein soll.

Kein Staatenbund kann zustande kommen und bestehen, ohne daß seine Gliedstaaten auf einen Teil ihrer Handlungsfreiheit verzichten. Der Völkerbund hatte diesen Verzicht gefordert für Wehr- und Kriegshoheit, also für höchste, sehr empfindliche Souveränitätsrechte. Er vermochte sich hiemit nicht durchzusetzen. Heute stehen wir vor derselben unbedingten, aber äußerst schwer zu erfüllenden Forderung: Die nationale Souveränität muß eingeschränkt werden, wenn eine leistungsfähige übernationale Rechtsordnung geschaffen werden soll. Damit berühren wir den wohl heikelsten Punkt der gesamten Problematik. Denn der Souveränitätsbegriff stellt im hochentwickelten Einzelstaat auf Macht ab und scheint nur in Uebermacht endgültig gesichert; das ihm zugeordnete Gefühl der nationalen Ehre sucht seine Darstellung in sichtbarer Größe und findet seine Befriedigung erst, wenn die eigene Größe größer ist als die der Nachbarn. Um freies Dasein und innere Entwicklungsfähigkeit der Staaten handelt es sich in der Vorgeschichte von Kriegen der neuesten Zeit selten — so oft davon gesprochen wird —, sehr häufig dagegen um ihr Maß an Macht und Größe, und dieses Maß will kein Gleichmaß sein und sich selbst keine feste Grenze setzen. Dem unbegrenzten Streben nach Macht und Größe aber stellt die Technik fast unbegrenzte Mittel zur Verfügung und mit ihnen die Versuchung, sie anzuwenden, erfinderische und organisatorische Ueberlegenheit durch Krieg in politische, machtmäßige Ueberlegenheit umzusetzen. Dafür die Hände frei zu haben, kein Gesetz und keine Kontrolle anzuerkennen, galt als Kennzeichen voller Souveränität.

Wenn der Einzelstaat sich das Recht zur Macht ohne Einschränkung zuspricht, verneint er jenes wahre Recht, das immer eine Schranke gegen Gewalt bedeuten muß. Nur wenn es gelingt, die Wertschätzung von Macht und Größe so weit abzubauen, daß das einer Gemeinschaft gemeine Recht wirksam wird, daß Souveränität zu einem Kennzeichen gleichgeordneter Staaten, einzelstaatlicher Selbständigkeit innerhalb eines zwischenstaatlichen Rechtes wird, treten wir aus diesem Zirkel hinaus. Hier ist eine Wandlung zu vollziehen, die die künftigen Zeiten von den vergangenen unterscheiden muß. Längst war, durch die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Verkehrs, das staatsrechtliche Prinzip

der Souveränität in seiner Absolutheit erschüttert. Die Politik aber hielt es vor 1914 fest; nach 1920 vermochte es der Völkerbund nicht zur Unterordnung unter sein Vertragsrecht zu bringen. In diesem Widerspruch liegen wesentliche Ursachen des ersten und des zweiten Weltkrieges. Sie aber haben die Welt an den Punkt geführt, wo bisherige Wege am Abgrund, im Abgrund enden, wo eine gemeinsame Rettungsaktion einsetzen muß. Darum kreisen heute mit Notwendigkeit alle Nachkriegsgedanken um dieses Problem. Man wird — dies lehrten 1919 und die «Zwischenkriegszeit» — ein künftiges Gemeinschaftsgesetz und mit ihm eine Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität nicht den Besiegten auferlegen, den Neutralen nahelegen und auf der Siegerseite, auf Grund der Machtlage, günstig zurechtlegen können. Es hängt für die Zukunft alles davon ab, daß ein Wandel von Anschauungen und Ansprüchen sich durchsetze, daß die unausweichliche Veränderung des Souveränitätsbegriffes sich von innen heraus ergebe, so, daß die wesentlichen, unentbehrlichen Lebensrechte und Lebenskräfte jedes Einzelstaates gewahrt bleiben und doch seine Gemeinschaftsfähigkeit gewonnen wird. Unmittelbare Nachkriegsstimmungen und Nachkriegsnotwendigkeiten werden dies nicht sofort zulassen; es ist mit Uebergangsfristen und mit langen Entwicklungszeiten zu rechnen. Darauf aber kommt es an, daß die Lösung der Zukunft in Waffenstillstand und Friedensschluß nicht verbaut, daß die Entwicklung im günstigen Sinne eröffnet wird.

Geordnetes internationales Gemeinschaftsleben bedarf eines alle umfassenden und verpflichtenden Vertrages. Dieser wird aber nur einen Rahmen darstellen können. Bei Gründung und künftiger Anwendung seiner Bestimmungen wird die Gemeinschaft der Zwangsmittel nicht entbehren können; sie wird indessen niemals mit Zwangsmitteln allein auskommen können. Sie muß die Kraft der Vermittlung, Verständigung, Ueberzeugung besitzen.

In diesem Zusammenhang ist auf folgendes aufmerksam zu machen: Die meisten modernen Staaten sind mehr und mehr zu zentralisierten Einheitsstaaten geworden. Die kleinen, natürlichen Einheiten der Talschaft und Landschaft, der Stadt- und Dorfgemeinde sind des politischen Eigenlebens, der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung vielenorts völlig entwöhnt worden. Früher waren die Staaten lockerer gebaut; öffentliches Leben, politische Behörden, obrigkeitliche Rechte galten verteilt an verschiedenen Stellen; damit die Gesamtwirkung zustande komme, mußte man verhandeln, Rücksichten nehmen, sich verständigen, zusammenspielen. Das Staatsgefüge war elastisch, der Prozeß der Willensbildung bedächtig, organisch. Dem gegenüber ist die Einheitsordnung der meisten heutigen Staaten — wo alle Impulse als Befehle aus der Hauptstadt kommen — viel steifer, unduldsamer,

schematischer; es gilt *ein* Staatsprinzip, *eine* Methode der Verwaltung, *eine* Wirtschaftspolitik, *eine* Sprach- und Kulturform. Derartige zentralisierte Einheitsstaaten zur Staatengemeinschaft zu gewöhnen, hält sehr schwer; es fehlt ihnen die vermittelnde, föderative Praxis, die Verschiedenes gelten läßt und in Harmonie zu setzen vermag. Man hat mit Recht gesagt, die Schweiz sei darum ein so solides föderatives Staatswesen — die einzige Föderation der Weltgeschichte, die in 650 Jahren weder auseinanderlitterte noch zur Einheit verschmolzen wurde —, weil ihre Gliedstaaten, die Kantone, ihrerseits sozusagen föderativ gebaut sind, das heißt überall auf Selbstverwaltung im kleinen Kreise abstellen.

Es ist schwer, einen Bundesstaat auf die Dauer in festem Zusammenhalt und freier Gliederung zu erhalten; es ist noch schwerer, einen Einheitsstaat zum Föderativstaat zurückzubilden. Unmöglich ist es, nach Ausweis der Geschichte, nicht: Oesterreich gewann im 19. Jahrhundert als Doppelmonarchie Oesterreich-Ungarn neue Standfestigkeit; das Britische Reich wurde zum British Commonwealth of Nations; Frankreich schuf 1884 mit seinem Kommunalgesetz Anfänge gemeindlicher Eigenverwaltung. Die Auflockerung der starren einzelstaatlichen Einheiten wäre international von unschätzbarem Vorteil; denn sie vermag zu entspannen. So bleiben zum Beispiel die Minderheitenprobleme im Zwang des Einheitsschemas dauernd beunruhigend und gefährlich; nur im Staat, dessen Gesinnung und Organisation für die Sonderart von Völkern und Landschaften Raum und Verständnis bieten, können sie zur Ruhe kommen. Einheit und Vielfalt auszuwägen, ist schwierig; für den Einzelstaat, vollends für die Staatengemeinschaft im großen wird sorgsam zu unterscheiden sein, was mit Notwendigkeit oder Vorteil einheitlich organisiert wird: Verkehr, Wirtschafts- und Sozialfragen, Währung, gewisse Rechtsgebiete und Wohlfahrtszwecke —, was dagegen seine schönste Blüte in der Freiheit des kleinen heimischen Raumes, des nationalen, regionalen, kommunalen Bereiches findet: Kultur, Religion, Schule, Lokalverwaltung, der größte Teil von Zivil- und Strafrechtspflege und so weiter. Jede haltbare Gemeinschaft muß auf *Freiheit* beruhen, und Freiheit verkümmert, wenn die *Eigenart* in ihr keinen geachteten und gesicherten Platz findet. Differenziertes Leben ist auch die Grundlage jeder wirklichen Demokratie, die sich nicht in demokratischen *Formen* erschöpft, sondern in der demokratischen Alltagstätigkeit des Staatsvolkes aus dem engen zum weiteren Kreis, von den kleinen zu den großen Angelegenheiten, lebt und besteht. Föderativ gelockerte, demokratisch beseelte Einzelstaaten sind gemeinschaftsfähig.

Die eine Voraussetzung künftiger Staatengemeinschaft ist also eine vermehrte Bereitschaft der Einzelstaaten. Dazu aber tritt als zweites die richtige Fassung von Wesen und Aufgaben der Gemeinschaft.

Was ist für ein politisches Gemeinschaftsleben der Staaten untereinander nötig und möglich?

Darüber ist, mit Absicht, wenig zu sagen. Es kommt heute nur darauf an, den Blick und den Weg freizumachen. Der Bau ist noch nicht zu planen. Kein Projekt hat Aussicht, die Faktoren der Zukunft richtig abzuschätzen, die Zustimmung aller zu finden. Man wird, für die Zeit unmittelbar nach dem Kriege, mit provisorischen Regelungen rechnen müssen; dann sollen einst die Völker aus den Notbaracken des Zusammenlebens auf einen freien, von Trümmern und Gestrüpp gereinigten Bauplatz treten können, um die Visiere zu stellen und den Grundriß zu vereinbaren. Dies vorzubereiten, ist das Gebot der heutigen Stunde. Nötig ist es, die Vergangenheit richtig zu verstehen, wünschbar wird es sein, im Kriegsabschluß möglichst vieles offen zu lassen, mit dem Willen freilich, eins ums andere zu ordnen; verhängnisvoll wäre es, aus Kriegsstimmung die Friedensordnung herzuleiten.

Hier warnt uns 1919. Der Völkerbund war ein zu kühner, zu unsolider Bau gewesen, zu sehr formale Rechtskonstruktion auf Grund von Prinzipien, die zwar angenommen und verkündet wurden, aber noch nicht in die politische Gesinnung eingegangen waren; er war nicht allgemein geworden; er war politisch einseitig, kämpferisch gewendet, einen Gegensatz, nicht eine Einmütigkeit schaffend. Man wird in Zukunft vorsichtiger zu Werke gehen, mehr auf sichere Fundamente, mehr auf organische und allmähliche Entwicklung abstellen müssen. Es wird nicht mit Hochpolitischem begonnen werden können, wo Kooperation am schwierigsten, die Gefahr der Spaltung am nächsten ist — vielmehr mit dem, was organisierbar, möglichst allen gemeinsam ist, wo Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit am leichtesten einzusehen sind. Dies aber sind die Gebiete von Verkehr, Wirtschaft, Finanz, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Siedlungs- und Versorgungsfragen, das beängstigend drohende Problem, das im Widerspruch zwischen riesenhaft gesteigerter Produktionskapazität und geminderter Kaufkraft angelegt ist. Gelangt man auf internationalem Boden hierüber zu wirksamen Maßnahmen, so werden Konfliktsursachen beseitigt. Dies aber wird entscheidend sein. Von hier aus wird man zu politischen Abmachungen, Rüstungsabkommen, rechtlichen Normen fortschreiten können.

Es erheben sich Stimmen, die erklären, daß dieses *Materielle* das schlechterdings Ausschlaggebende sein werde. Gelingt für die Nachkriegszeit kein sozialer Ausgleich, keine Sicherung der Existenz durch Arbeit und Verdienst, kein weltwirtschaftliches Zusammenspiel, so wird die Situation neuerdings krisen- und kriegsgefährlich. Dies ist richtig. Aber schon diese materielle Kooperation ist *geistig* bedingt, kann nicht zustande kommen, wenn der Gemeinschaftswille durch Einzelrücksichten, Vorbehalte, Hintergedanken durchkreuzt wird. Der

künftige Friede muß so abgeschlossen werden, daß Gemeinschaftsgesinnung möglich wird; es muß der Haß überwunden, Vertrauen geschaffen werden, die Lebensbedingungen für die einzelnen Staaten dürfen nicht zu verschieden sein, rechtliche Gleichstellung ist nötig; *eines* vor allem ist zu eröffnen: Entwicklungsmöglichkeit für alle, Entwicklung, die nicht gegeneinander treibt, sondern auch die Gemeinschaft gedeihen läßt.

Dies zu erreichen, ist unabsehbar schwierig. Es kann nur gelingen durch einen Aufschwung des Geistes, der die Kriegsmentalität überwindet.

Sind mit all dem wirklich Elemente einer künftigen Friedensordnung gewonnen? Ja! Aber freilich: nur Elemente der Erkenntnis. Aus ihnen müßte sich der staatsmännische Wille bilden; sie müßten dort aufgenommen werden, wo die politische Macht ist. Jede Friedensordnung wird *vertraglich* geschaffen werden müssen; daher muß das Ethos der Vertragstreue, das Vertrauen in die Haltbarkeit von Verträgen nach schwersten Erschütterungen neu gewonnen werden. Jede Staatengemeinschaft wird *föderativer* Art, auf Einsicht und Freiwilligkeit, nicht auf Zwang und Unterwerfung gegründet sein müssen; daher sind die weithin verlorenen föderativen Faktoren des Staatslebens neu zu entwickeln. Nie lautet das Problem: Einzelstaat *oder* Staaten-gemeinschaft; immer muß notwendigerweise beides vorhanden sein: Staaten, die Gemeinschaft bilden, Gemeinschaft, die einzelstaatliche Freiheit gewährt. Beides wird daher in zuträglichem Maß ausgewogen werden müssen. Nie werden technisch-machtpolitische Maßnahmen genügen; immer ist *Gesinnung* nötig; daher stellt sich eine geistige, eine erzieherische Aufgabe. Der Augenblick des Kriegsendes ist günstig und gefahrenvoll; es wird bei der Kriegliquidation, bei der Gestaltung der Friedensbedingungen darauf Bedacht genommen werden müssen, daß die Einzelstaaten materiell gemeinschaftsfähig, psychisch gemeinschaftswillig werden. Gemeinschaftsordnung aber wird immer nur vorbereitet, angelegt und dann entwickelt werden können. Sie darf nicht, weder nach Form noch Funktion, starr fixiert werden, als Bremse oder Ventil, als Rechtsschema, als Versicherungspolice; sie muß weiterschreiten können, auf gebahnten Wegen, aber zu immer neuen Aussichten und Zielen. Wir stehen am Anfang dieses Weges; wir müssen uns orientieren. Dies ist nur möglich, wenn wir einen hohen Standpunkt einnehmen und weite Strecken überblicken. Schweizerische Vergangenheit und Gegenwart erlauben uns, dies zu tun; der Gedanke an die schweizerische Zukunft macht es uns zur Pflicht. Und sollte nicht unser schweizerisches Volk mit erprobten Staatskräften, mit gereinigtem, geweitetem Sinn, mit gestärktem Glauben zu einem guten Element künftiger Völkergemeinschaft werden können?