Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 23 (1943-1944)
Heft: 2

Artikel: Universalismus und Kontinentalismus in der Staatengemeinschaft
Autor: Guggenheim, Paul
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159057

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: 18.02.2026

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

Es ist deshalb auch zu hoffen, daß trotz der gegenwärtigen scheinbar aussichtslosen Fortführung eines Gespräches über die zukünftige Grenzziehung zwischen öffentlichem und Privatverkehr unter den direkt Beteiligten unser Volk als Nutznießer einer solchen Verständigung dem Verfassungsartikel zustimmt. Damit wird eine erste unentbehrliche Grundlage für den Einsatz aller Verkehrsmittel als wirtschaftliche und militärische Waffe unserer Landesverteidigung geschaffen und eine nationale Verkehrspolitik begründet, die allein der Tradition unseres Landes als Verkehrsdrehscheibe Europas gerecht wird.

Universalismus und Kontinentalismus in der Staatengemeinschaft.

Von **Paul Guggenheim.**

I.

Die politischen und wirtschaftlichen Nöte unserer Tage stellen ein Problem von neuem, das seit dem Zeitalter der napoleonischen Kriege die Weltöffentlichkeit bewegt, nämlich die Frage, ob es nicht möglich erscheint, durch eine kontinentale Gemeinschaft zwischenstaatliche Föderationsbestrebungen zu verwirklichen. Derartige Projekte sind im wesentlichen auf jene beiden Kontinente beschränkt, die eine vielgestaltige und reichhaltige Zahl von unabhängigen Staaten aufweisen, nämlich auf Europa und Amerika. Man spricht von Paneuropa, von einer europäischen Föderation, von einem europäischen Großraum. Es ist auch die Rede von Panamerika, auf Grund der Bestrebungen der 1889 gegründeten Panamerikanischen Union, welche sich um eine justizförmige Gestaltung der internationalen Beziehungen im Rahmen des amerikanischen Kontinents bemüht. Auf die Begriffe Panasien, Panafrika und Panaustralien reagiert jedoch die Weltöffentlichkeit kaum. Sie entsprechen weder einem offensichtlichen politischen oder wirtschaftlichen Bedürfnis, noch tieferen Gefühlswerten, und höchstens dient die asiatische Großraumsideologie als propagandistischer Hintergrund den keineswegs auf Asien beschränkten Hegemonietendenzen Japans. Außerdem ist Panaustralien von jeher eine politische und rechtliche Einheit gewesen; somit besteht für jenen Kontinent überhaupt kein organisatorisches Zukunftsproblem.

Die paneuropäischen und panamerikanischen Bestrebungen lassen sich, was ihren geistigen Ursprung anbetrifft, auf sehr verschiedenartige Motive und Tendenzen zurückführen. Sowohl Europa wie Amerika beruhen auf gemeinsamen Erinnerungen, Erfahrungen und ideellen Grundlagen ihrer

Völker. Es ist daher nicht lediglich technische Zweckmäßigkeit, sondern es entspringt einem tiefen gefühlsmäßigen Bedürfnis, wenn aus der geographischen Nachbarschaft und aus der kulturellen Verwandtschaft politische und rechtliche Folgerungen gezogen werden. Aber neben diesem zivilisatorischen Motiv, das sich nur sehr schwer in klare Einsichten und eindeutige Vorstellungen einfangen läßt, gibt es ohne jeden Zweifel tiefere historisch-politische Faktoren, die zum politischen Zusammenschluß im Rahmen der Kontinente hinleiten.

Zunächst ist unbestreitbar, daß sowohl Europa wie Amerika in der diplomatischen Praxis der letzten Jahrhunderte oft — nicht ausschließlich — als politische Einheiten aufgetreten sind. Was Europa anbetrifft, so brachte es die politische Welthegemonie dieses Erdteils bis 1914 mit sich, daß in den politischen Konferenzen, die sich mit konkreten politischen Transaktionen befaßten — heute würde man in der an die völkerrechtliche Terminologie angelehnten Sprache von der Erledigung nicht-justizfähiger Streitigkeiten sprechen — die europäischen Großmächte beinahe ausschließlich zusammen mit den jeweils an jenen Konflikten interessierten Staaten diese Probleme regelten. Dies geschah während der langen Epoche, in welcher die europäischen Mächte im Anschluß an den Wiener Kongreß von 1815 den Kontinent beherrschten. Weder auf dem Pariser Kongreß von 1856 noch bei demjenigen von Berlin von 1878 waren außereuropäische Mächte vertreten. Auch die wenigen großen politischen Transaktionen im 20. Jahrhundert, die bis zum Weltkrieg im europäischen Bereich zu wichtigen territorialen Änderungen führten, wurden von dem Konzert der europäischen Großmächte, zusammen mit den interessierten Staaten, behandelt und im Ergebnis durch einen Kompromiß unter ihnen zu Ende geführt. Erinnert sei an die Londoner Konferenz von 1912/13, welche zur Gründung des Miniaturstaates Albanien führte. Bei derartigen europäischen Angelegenheiten stand die amerikanische Großmacht abseits, und auch der aufsteigende Großstaat im Fernen Osten wurde nicht zugezogen.

Der erste Weltkrieg und die auf ihn folgenden Friedensschlüsse brachten eine grundsätzliche Änderung der Verhältnisse. Die umstürzende Tat war die mehr formale Beteiligung Japans am Weltkrieg und vor allem der grundsätzliche Entschluß des Präsidenten Wilson, nicht nur im Rahmen der Weltkolonialprobleme aus der Isolation herauszutreten, sondern prinzipiell die Unteilbarkeit der weltpolitischen Probleme anzuerkennen. Die Pariser Friedenskonferenz von 1919—1920 stand als erste politische Staatenversammlung unter dem Zeichen der Universalität. Der schwere Rückschlag, der durch den innerpolitischen Sieg der amerikanischen Isolationspolitiker über Wilson erfolgte, reduzierte jedoch die politischen Kollektivorgane der Nachkriegszeit, soweit sich ihr Tätigkeitsgebiet auf Europa beschränkte, praktisch zu Gremien, in denen die europäischen Mächte wiederum vorherrschten.

Über diese Tatsache kann auch nicht die universalistische Konstruktion der Pariser Botschafterkonferenz von 1919 und der darauf folgenden Jahre, sowie diejenige des Völkerbundes, hinwegtäuschen. Die zeitweilige Anwesenheit Japans in Paris und in Genf, und insbesondere die Tatsache, daß z. B. in vielen europäischen Problemen außereuropäische Rapporteure in den Völkerbundsorganen Bericht erstatteten, kann keineswegs mehr als eine formale Demonstration zugunsten des Universalitätsprinzips ausgelegt werden. Die materielle Entscheidung, soweit es sich um bedeutungsvolle europäische Sachprobleme handelte, lag bei den europäischen Großmächten, wie sich insbesondere bei den Verhandlungen über das europäische Sicherheitsproblem ergab, die bezeichnenderweise von dem universellen Genfer Protokoll (1924) hinweg zu den regionalen Locarno-Verträgen (1925) führten.

Seit dem Amtsantritt des Präsidenten Roosevelt (1932) regten sich in den Vereinigten Staaten von neuem universalistische Neigungen, die jedoch erst durch den Angriff Japans gegen Pearl Harbour aus dem Bereich humanitärer in denjenigen der politischen Intervention sich ausweiteten. Es muß aber klargestellt werden, daß nicht wie 1917 das beinahe exklusive Interesse an den europäischen Angelegenheiten zur Teilnahme der Vereinigten Staaten an dem europäischen Konflikt führte, sondern der Umstand, daß der europäische Krieg als Teilproblem eines Konfliktes betrachtet wurde, der die ganze Welt anging. Zum ersten Mal ist im übrigen offensichtlich auf diese Weise in der weltpolitischen Praxis das Europaproblem seiner Isolation entzogen und als die eine Seite eines universellen weltpolitischen Konfliktes anerkannt worden.

Aber nicht nur die kulturelle Schicksalsgemeinschaft und die nur ausnahmsweise durchbrochene diplomatische Einheit des europäischen Kontinents werben für den organisatorischen europäischen Regionalismus. Seit den Tagen der napoleonischen Herrschaft hat der auf dem Kontinent führende Staat jenen schwer zu erfassenden Mythus, der sich an den Vorstellungsinhalt des Begriffs Europa anknüpft, in den Dienst gegen Großbritannien oder Rußland, oder einen aufstrebenden Kontinental-Konkurrenten zu stellen versucht. So geschah es schon in den Föderationsplänen Napoleon's I. Auf ähnlicher Grundlage und nicht ohne Geschick hat die französische Völkerbundspolitik 1929 die paneuropäischen Gedankengänge des Grafen Coudenhove-Kalergi aufgegriffen, um durch eine Europäisierung des Völkerbundes ein Gegengewicht gegen das wiedererstarkende Deutschland zu schaffen, und auf dieser Basis zu versuchen, der Weltwirtschaftskrise entgegenzutreten. Es war kein Zufall, daß am Tage der Rheinlandräumung, am 1. Mai 1930, jene grundsätzliche Denkschrift erschien, welche in eindringlicher Weise die konstruktiven Grundlagen der französischen Europa-Politik darlegte und die dann in der Einsetzung der „Studienkommission für die europäische Union" auf der Elften Völkerbundsversammlung einen ausschließlich formalen Erfolg erzielte, der ohne

jede praktische Folge blieb. In den gleichen Ideenkomplex gehören die gegenwärtigen Bestrebungen des Dritten Reiches, ein organisatorisch-geeintes Kontinentaleuropa unter seiner Führung zu gründen, das in den weltpolitischen Gegensätzen als Einheit aufzutreten hätte. Diese Föderation wäre ebenso sehr ein Instrument der deutschen Politik wie die Europa-Union von 1929 eines der französischen gewesen sein würde.

Im panamerikanischen Bereich ergibt sich kein grundsätzlich verschiedenes Bild. Die schicksalsmäßige Verbundenheit der amerikanischen Republiken auf Grund der übereinstimmenden Form des Loslösungsprozesses von den sie früher beherrschenden Kolonialmächten bildet bis zum heutigen Tag das Fundament einer homogenen politischen Auffassung der Staatenwelt jenseits des Ozeans. Sie beruht auf dem Willen zur nationalen Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Sie steht im Zeichen des Verwirklichungsstrebens der demokratischen Staatform. Daneben führte die frühe Anerkennung der Monroe-Doktrin zu einer gewissen politischen Abschließung und Isolierung des amerikanischen Kontinents, und zwar in doppelter Weise: einmal wurde der Intervention europäischer Staaten im Raumbereich des amerikanischen Kontinents zuvorgekommen, und sodann hat sich auf dieser Grundlage das amerikanische Solidaritätsprinzip entwickelt, das entweder in die Schutzherrschaft der Vereinigten Staaten über die übrigen Mächte des Kontinents ausmünden konnte, somit zur Verwirklichung des Hegemoniegedankens führen würde, oder, umgekehrt, seinen agressiven Charakter leugnend, das Solidaritätsprinzip verwirklicht: jene „Pax Americana", zu der die Bemühungen des älteren und des jüngeren Roosevelt, sowie dessen Vorgängers, des Präsidenten Hoover, hinleiteten, mit dem durchaus nicht erfolglosen Versuch, eine Friedensordnung auf dem amerikanischen Kontinent herzustellen.

II.

Es kann somit nicht in Abrede gestellt werden, daß bis in die allerjüngste Zeit das diplomatisch-politische Geschehen auf beiden Kontinenten, in denen die westlichen Staats- und Kultursysteme vorherrschen, getrennt verlief. Die rechtliche Konsequenz dieser Sachlage ist selbst in jenem diplomatischen Instrument niedergelegt, welches prinzipiell die internationale Organisation im Rahmen der universellen Staatengemeinschaft zu verwirklichen suchte, nämlich im Völkerbundspakt. Um seine innerpolitische Gegnerschaft, die Gruppe der republikanischen Senatoren, zu entwaffnen, forderte Wilson von der Völkerbundskommission der Pariser Friedenskonferenz die Aufnahme der traditionellen Monroe-Doktrin in die Genfer Satzung. Der Völkerbundspakt enthält daher in Art. 21 deren offizielle Anerkennung. Eine nähere Definition ihres sehr umstrittenen Inhaltes wurde aber nicht vorgenommen. Es heißt in der Satzung lediglich, daß „internationale Abreden, wie Schiedsgerichtsverträge und Ab-

machungen über bestimmte Gebiete wie die Monroe-Doktrin", nicht als „mit einer Bestimmung des gegenwärtigen Paktes unvereinbar gelten".

Der Völkerbund hat angesichts dieser politischen und rechtlichen Situation sich einer gewissen Zurückhaltung befleißigt, wenn politische Probleme Nord- oder Süd-Amerikas auf seiner Tagesordnung standen. Seine Interventionen in jenem Rahmen waren, wie insbesondere der Chaco- und der Leticiakonflikt erwiesen, stets von starkem diplomatischem Taktgefühl getragen.

In den letzten Jahren hat sich die Tendenz des Panamerikanismus, insbesondere dank der „Politik der guten Nachbarschaft" der Vereinigten Staaten, noch verstärkt. Sie führte zur Beendigung der nordamerikanischen Intervention in Haiti, sie leitete zur Verständigung mit Mexiko über und zur Privilegierung bei Waffenlieferungen im Falle eines Angriffes auf einen amerikanischen Staat nach Maßgabe des Neutralitätsgesetzes der Vereinigten Staaten vom 29. Februar 1936.

Wesentlich ist jedoch anderseits, daß es bisher nicht gelang, im Rahmen des amerikanischen Kontinents einen obligatorischen Vermittlungs-, Schieds- und Gerichtsvertrag zu errichten, dem alle amerikanischen Staaten beigetreten wären, und der vorbehaltlos die Empfehlungs- und Entscheidungsbefugnis amerikanischer Instanzen anerkannt hätte [1]).

Aber nicht nur hinsichtlich der panamerikanischen Fragen zeigte sich in- und außerhalb des Völkerbundes eine kontinentalistisch-regionalistische Tendenz. In ähnlicher Weise verliefen gewisse Völkerbundsinitiativen, die, wie bereits erwähnt, in typische, ausschließlich europäische Aktionen ausmündeten. Dies gilt vor allem — so paradox dies auf den ersten Blick erscheinen mag — für den Bereich der wirtschaftlichen Kooperation.

III.

Trotz diesen Feststellungen fragt es sich, ob der Kontinentalismus, über den Raum seiner bisherigen, organisatorischen Betätigung hinaus, eine Zukunft hat, oder ob nicht vielmehr der Zenith seiner Entwicklung bereits überschritten ist. Auch dieses Problem ist ein komplexes und nicht ohne eine Analyse jener Faktoren zu beantworten, die sich dem Kontinentalismus in steigendem Maße widersetzen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß außer den interessierten Kontinental-Großmächten mit hegemonialen Tendenzen keine anderen in Europa oder Amerika befindlichen Staaten sich jemals zu Gunsten einer ausschließlichen politischen Kontinentalföderation ausgesprochen haben. Dabei läßt sich von vornherein sagen, daß selbst diesen kontinentalen Großraumbestrebungen immanente Grenzen gesetzt sind. Zwangsläufig vermögen sie sich nicht auf jene interkontinentalen Probleme zu beziehen, für welche die

[1]) H. Meyer-Lindenberg, El procidimiento Interamericano para consolidar la Paz, Bogota 1941.

organisatorischen Möglichkeiten eines Kontinentalsystems niemals ausreichen. Weder die australisch-japanischen Gegensätze in der fernöstlichen Migrationsfrage lassen sich auf dieser Grundlage lösen, noch die Tendenzen Amerikas auf den Erwerb einer Einflußzone in den Westgebieten des afrikanischen Kontinents, der zu Unrecht vielfach als bloßer Anhang zu Europa betrachtet wird. Es ist auch nicht abzusehen, wie der weltpolitische Gegensatz der europäisch-asiatischen Macht, der Sowjetunion, zu Japan auf jener kontinentalen Basis jemals in kriegsvorbeugender Weise geregelt werden könnte. Das gleiche gilt für viele andere politische Konflikte interkontinentaler Natur oder Streitigkeiten, die sich auf die nicht zu einer Organisation fähigen asiatischen und afrikanischen Kontinente beziehen.

Aber nicht nur im Bereich der weltpolitischen Spannungen bietet der Kontinentalismus keine konstruktive Basis, wie vor allem in dem klaren Bericht des Sowjetbotschafters Boris Stein vom 17. August 1937 für den Reformausschuß des Völkerbundes dargelegt worden ist, sondern auch für viele andere Bereiche der internationalen Beziehungen. Vor allem besteht angesichts der Universalität des Völkergewohnheitsrechtes und des relativen Erfolges des auf dieser Basis beruhenden Ständigen Internationalen Gerichtshofes in der Zwischenkriegszeit keine Veranlassung für das Gebiet der internationalen Justiz, von der universellen Lösung in der Zukunft abzuweichen. Dabei ist durchaus möglich und wünschenswert, daß, wie bis anhin, besondere Schiedsgerichte nach Maßgabe von zweiseitigen Verträgen für die Entscheidung gewisser Rechtsfragen neben dem Haager-Gerichtshof oder als seine Unterinstanz tätig bleiben. Die Dezentralisation der internationalen Gerichtsgemeinschaft dürfte sich jedoch ganz undoktrinär nach den jeweiligen zwischenstaatlichen Bedürfnissen richten und nicht der räumlichen Kontinentalabgrenzung folgen. Diese Bemerkungen wären völlig überflüssig, wenn nicht auf dem amerikanischen Kontinent ernsthaft die Notwendigkeit einer panamerikanischen Gerichtsgemeinschaft diskutiert würde, von der fälschlichen Feststellung des Bestehens einer panamerikanischen Sonderrechtsgemeinschaft ausgehend, die insbesondere von dem chilenischen Juristen und Diplomaten A. Alvarez in zahlreichen Schriften begründet wurde, jedoch längst widerlegt ist [2]).

Sodann ist in diesem Zusammenhang das Gebiet der kollektiven Staatsverträge, der internationalen Gesetzgebung zu erwähnen. Auch in diesem Bereich hat sich immer wieder erwiesen, daß alle starren dogmatischen Lösungen innerhalb der innerlich so differenzierten Staatengemeinschaft unmöglich sind. Solange nicht eine revolutionäre Änderung der zwischenstaatlichen Beziehungen eintritt, werden beim Abschluß von Kollektivverträgen sowohl die großen Mächte, wie die mittleren und

---

[2]) Vgl. A. Alvarez, Le droit international américain, 1910 und dazu J. M. Yepes, Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique, Haager Vorlesung 1935.

kleinen Staaten neben dem universellen, kontinentalen und regionalen Kollektivinteresse sich von ihrem Individualinteresse leiten lassen. Bei der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Verbundenheit ist kaum anzunehmen, daß sich die internationale Gesetzgebung ganz allgemein in kontinentale Sektoren aufspalten läßt. Insbesondere haben die humanitären Fragen entweder einen einwandfrei universalen oder beschränkt regionalen (nicht kontinentalen) Charakter. Das gleiche gilt von den Verkehrsproblemen und hier insbesondere von der in Zukunft so wichtigen Frage des zivilen Luftverkehrs. Die maritimen Materien interessieren in erster Linie, aber keineswegs ausschließlich, wie das Beispiel der Schweiz während des gegenwärtigen Krieges erweist, die an den Weltmeeren gelegenen Staaten. Verträge über Justizhilfe, soweit sie überhaupt über die bilateralen Möglichkeiten hinausgehen, setzen mehr als man gemeinhin annimmt unter sich anpassungsfähige staatliche Rechtsordnungssysteme voraus. Vereinbarungen über intellektuelles und industrielles Eigentum folgen den Grundsätzen wirtschaftspolitischer Homogenität. Anderseits besitzen jene Staatenvereinbarungen, welche der Humanisierung des Krieges dienen, eine ausgesprochen universelle Tendenz. Das gleiche gilt auch für das internationale Arbeitsrecht, da die zu ordnenden Probleme nur auf universeller Grundlage lösbar sind.

Ist aus all' diesen Feststellungen zu folgern, daß im Bereich der universellen Staatengemeinschaft überhaupt kein Raum für den Kontinentalismus besteht?

IV.

Untersucht man diese Frage des näheren, so ist von der Feststellung auszugehen, die wir hinsichtlich der historischen Entwicklung bei der Behandlung der großen innerkontinentalen politischen Transaktionen, bei der Erledigung der nicht-justizfähigen, politischen Streitigkeiten, soweit sie sich auf den Bereich eines Kontinents beziehen, gemacht haben. Während sich auf dem amerikanischen Kontinent eine exklusiv-regionalistische Tendenz anbahnt, die, wenn nicht alles täuscht, in einer näheren Zukunft mit einem obligatorischen interamerikanischen Vermittlungsorgan zu einem vorläufigen Abschluß gelangen wird, so ist der Gang der Dinge auf dem europäischen Kontinent ein wesentlich komplizierterer. War bis 1919 die Entwicklung kontinental-isolationistisch, so hat anläßlich der Pariser Friedenskonferenz eine universalistische Tendenz für die Behandlung der europäischen Fragen vorgeherrscht. Durch den Isolationismus der Vereinigten Staaten von Amerika wurde sie wieder weitgehend rückgängig gemacht, wobei zeitweise sogar die politische Reduktion des Europa-Begriffs auf dessen geographischen Bereich, unter Ausschluß der Sowjetunion, als diplomatische Konzeption geplant und verwirklicht wurde. Vor allem die italienischen Wünsche auf Errichtung eines Vierer-Paktes und die auf dieser Basis zusammenberufene Münchner Konferenz von 1938 gaben diesen Tendenzen

neuen Auftrieb, die zweifellos ebenso im Widerspruch zur diplomatischen Geschichte vor 1914, wie zu den universalistischen Bestrebungen in der zweiten Hälfte des letzten Weltkrieges und der unmittelbar nachfolgenden Zeit stehen. Neuerdings — nach dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den zweiten Weltkrieg — herrscht wiederum die universalistische Tendenz vor, die im übrigen von jenen europäischen Mittel- und Kleinstaaten, welche sich, wie die Schweiz, von fremden Händeln — sowohl in Europa wie in der übrigen Welt — fern zu halten wünschen, stets eindeutig bevorzugt worden ist. Verwiesen sei in dieser Beziehung auf die heute noch aktuelle Denkschrift des Bundesrates vom 4. August 1930, die sich zu den französischen Föderationsbestrebungen äußerte, sowie auf die staatsmännische Rede, die zu diesem Gegenstand Bundesrat Motta am 13. September 1930 vor der Elften Völkerbundsversammlung gehalten hat[3]).

Auf jeden Fall liegt es im Interesse der europäischen Mittel- und Kleinstaaten, die nichts anderes wünschen als Frieden und Wohlstand für Alle auf dem europäischen Kontinent, daß das politische Organ jener internationalen Organisation, welche nach diesem Kriege die Nachfolge des Völkerbundes übernehmen könnte und sich mit den künftigen politischen Spannungen innerhalb Europas zu befassen haben dürfte, nach möglichst universellen Gesichtspunkten zusammengesetzt ist. Die Anwesenheit außereuropäischer Staaten, die keinerlei Individualinteressen in Europa verfolgen, bürgt eher für weitsichtige und politisch selbstlose Lösungen, als der jeweilige Kompromiß zwischen den europäischen Großmächten und den am Konflikt interessierten europäischen Staaten.

Ernstlich wird wohl auch niemand wagen — insofern das in Europa traditionell überkommene System zahlreicher unabhängiger Staaten beibehalten wird — z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika wegen ihrer europäischen Raumfremdheit aus dem Konzerte jener Mächte auszuschalten, welche die politischen Konflikte unseres Kontinents regeln sollen.

Eine andere Frage ist aber, ob die große Republik jenseits des Ozeans nach Abschluß des zweiten Weltkrieges bereit sein wird, eine permanente Verpflichtung im europäischen Bereich zu übernehmen, die ihrer Tradition widerspricht und die, als sie einmal akzeptiert worden war, zu jenem für die Zwischenkriegszeit so folgenschweren Rückschlag führte[4]).

Bei der Betrachtung des Universalitäts- und Kontinentalproblems

---

[3]) Beide Dokumente sind abgedruckt in der Sammelschrift von B. Mirkine-Guetzevitch und G. Scelle, L'Union Européenne, 1931, S. 169 ff., 246 ff. Vgl. auch die mit der schweiz. Außenpolitik übereinstimmende Äußerung Außenminister Sandlers (Schweden) gegenüber Volkskommissar Litwinow, im Jahre 1937, wobei der erstere jedoch eine Sanktionsverpflichtung im Rahmen eines universellen Völkerbundes ablehnte. Siehe J. E. Davies, Mission to Moscow, 1942, S. 117.

[4]) Vgl. den aufschlußreichen Aufsatz von A. Wolfers, Anglo-American Post-War Cooperation and the interest of Europe, The American Political Science Review, 1942, S. 656 ff.

darf aber eines nicht außer Acht gelassen werden: so wie die Großmächte und viele andere Staaten zwar bereit sind, bei der Entscheidung über politische Streitigkeiten mitzuwirken und bei eventuellen Vermittlungen ihren Einfluß geltend zu machen, wächst aber anderseits ihre Verantwortungsscheue, wenn es gilt, die von den politischen Kollektivorganen der Staatengemeinschaft getroffenen und oft bereits ausgeführten Beschlüsse gegen eventuelle Anfechtungen, die sich manchmal erst nach vielen Jahren oder sogar Jahrzehnten ergeben, mitzuverteidigen. Wenn somit das Problem der Universalität der Entscheidung über innerkontinentale Streitigkeiten sich zum mindesten in seinen Grundprinzipien relativ einfach stellt, gilt nicht das Gleiche für die Sanktionierung der einmal getroffenen Ordnung. Hier liegt sogar der ausgesprochen wunde Punkt jeder universellen-internationalen Organisation.

V.

Auf diese Schwierigkeit weist mit Deutlichkeit die zwanzigjährige Erfahrung des Völkerbundes hin. Der Pakt selbst, seinen universalistischen Grundprinzipien entsprechend, ordnet in seinem Artikel 16 die zur Durchführung der obligatorischen Beschlüsse der politischen Völkerbundsorgane notwendigen Maßnahmen, falls schwere Rechtsverletzungen, die kriegerische Verwicklungen zur Folge haben, vorliegen sollten. Dies geschieht ohne jede kontinentale oder regionale Differenzierung der Sanktionen. Aber schon die ersten Aussprachen in den politischen Organen des Völkerbundes in den Jahren 1919—1921 erwiesen, daß ernsthaft derartige Zwangsvollstreckungsmaßnahmen — und in erster Linie solche militärischer Natur — gegen den eventuellen Angreiferstaat auf dieser universellen Grundlage nicht verwirklicht werden konnten. Nicht nur fühlten sich die Mittel- und Kleinstaaten nicht zu Polizisten im internationalen Leben berufen, wie schon der dänische Außenminister Munch auf einer am 20. und 21. März 1919 stattgefundenen Konferenz zwischen Vertretern der im ersten Weltkrieg neutral gebliebenen Staaten ausgeführt hat. Auch viele Großmächte (z. B. Großbritannien) waren damals durchaus nicht bereit, bei einer Sanktion gegen Rechtsverletzungen in einem weiteren Umfange mitzuwirken, als es ihr Individualinteresse zuließ. In geradezu verhängnisvoller Weise, aber durchaus diesem Grundprinzip entsprechend, ist dieser Gesichtspunkt vom Premierminister Chamberlain in seiner Radiorede vom Vorabend der Münchner Konferenz von 1938 ausgesprochen worden. Nur folgerichtig war es daher, daß die starken Vorbehalte gegen die universalistische Konzeption des Sanktionsproblems im Völkerbundspakt schon frühzeitig dazu führten, es zu „kontinentalisieren", ja zu „regionalisieren". Allen diesen Projekten, die, in gewissen Abständen seit den von Lord Robert Cecil 1922—23 angeregten Regionalverträgen zwecks gegenseitiger Hilfeleistung, über den Locarnopakt zu den entsprechenden Bestrebungen auf der Genfer Abrüstungskonferenz führten, ist der eine Grundgedanke gemein-

sam[5]): Je nach der geographischen Nähe oder Entfernung von dem mit der Sanktionsverpflichtung belasteten Staat soll der Intensitätsgrad der Teilnahme an den internationalen Polizeimaßnahmen zugunsten des angegriffenen Staates festgestellt werden. Nach einigen Projekten hatten insbesondere die Nachbarstaaten des Opfers des unzulässigen Angriffs größere Lasten als alle anderen übrigen Mächte zu tragen[6]). Nichtangriffspakte wären sodann zur Ergänzung der Verträge über gegenseitige Hilfeleistung abzuschließen.

In der Praxis führt dieses System praktisch zu einer starken Einschränkung des Universalismus, aber, wie die diplomatische Geschichte der Zwischenkriegszeit erweist, nicht notwendigerweise zum Kontinentalismus, sondern viel eher zum Regionalismus oder noch mehr zur Aufspaltung der Staatengemeinschaft in jene alten Bündnisgemeinschaften, die sich feindlich oder indifferent gegenüberstehen und die man hoffte, durch die Staatenorganisation des Völkerbundes, welche nach universeller Ausweitung strebte, zu überwinden. In der Tat waren die Kleine Entente, der baltische Block, der Balkanbund derartige regionale Bündnisgemeinschaften, allerdings defensiver Natur, angesichts der territorialen Sättigung ihrer Teilnehmer. Aber selbst Klauseln, welche die Teilnahme anderer Staaten als diejenige der ursprünglichen Vertragsurheber an der Regionalvereinigung vorsahen, vermögen keineswegs jenen Pakten eine andere als defensive Bündnisfunktion im traditionellen Sinn zu geben. Dies gilt zum mindesten solange, als die Staaten, gegen welche die Bündnissysteme sich richten, in ihren materiellen politischen Ansprüchen nicht zufriedengestellt werden. So ist weder Bulgarien dem Balkanbund, noch Ungarn der Kleinen Entente beigetreten. Verschieden war ursprünglich die Situation bei den Locarnoverträgen. Aber auch dieser Staatenverein erwies sich als im Ergebnis unwirksam.

Alle Regionalabkommen über den Nichtangriff und die gegenseitige Hilfeleistung haben nämlich drei weitere grundsätzliche Nachteile. In erster Linie ist festzustellen, daß, sobald das politische Gleichgewicht sich innerhalb oder außerhalb der Regionalgruppe gegenüber jenen politischen Voraussetzungen verschiebt, die anläßlich des Abschlusses der Kollektivvereinbarung bestanden haben, das ursprüngliche Interesse der Teilnehmer an dem Nichtangriffs- oder Hilfeleistungspakt sich vermindert, sogar gänzlich dahinfällt. Der Vertragskreis ist im allgemeinen, was seine räumliche Zuständigkeit anbetrifft, zu beschränkt, um, wie bei kontinentalen oder universellen Organisationen, einen Ausgleich und ein Gegengewicht in anderen möglichen Kombinationen zu finden, die aus den internen und externen

---

[5]) Vgl. den zusammenfassenden Bericht von Paul-Boncour, **Rapport sur les pactes régionaux d'assistance mutuelle**, vorgelegt dem Völkerbundsreformausschuß, Völk. Doc. C. 361, M. 243, 1937 VII.

[6]) Siehe Vorschlag Tardieu vom 5. Februar 1934 und Vorschlag Flandin vom 8. April 1936.

Kräfteverschiebungen sich zumeist zwangsläufig ergeben. So konnte z. B. das erstarkende Deutschland sowohl die Locarnoverträge wie die Kleine Entente, wie den Balkanbund und auch die vielen loseren Verbindungen unter den nordischen Staaten sprengen, ohne daß eine kompensierende, friedenserhaltende, anderweitige Gruppierung sichtbar geworden wäre.

Sodann aber haben die regionalen Vereinbarungen sich nicht zu kontinentalen Gemeinschaften auszuweiten vermocht — mit Ausnahme derjenigen des amerikanischen Kontinents, wo die gegenseitigen politischen Ansprüche der einzelnen Staaten jedoch niemals den Intensitätsgrad derjenigen des europäischen Kontinents erreicht haben. Was den europäischen Kontinent anbetrifft, mag insbesondere die langjährige Weigerung Großbritanniens, sowie die dauernde Deutschlands, zu einem „Ostlocarno" Hand zu bieten, ausschlaggebend gewesen sein. Ob nach diesem Kriege die Integration des europäischen Kontinents und vor allem eine vernünftige, allgemein anerkannte Grenzziehung eine Verdichtung der regionalen Abkommen zu einem gesamteuropäischen Nichtsangriffs- und Hilfeleistungspakt erlauben wird, bleibe dahingestellt.

Endlich ist aber noch ein dritter Faktor vorhanden, welcher der Beantwortung der Frage nach der Möglichkeit eines kontinentalen Regionalpaktes — insbesondere was Europa anbetrifft — so große Schwierigkeiten bereitet. Angesichts der engen Verflechtung der kontinentalen Räume erscheint es kaum möglich, die traditionelle Entscheidungsgrundlage, auf der die Regionalverträge, bzw. ein europäischer Kontinentalhilfeleistungspakt aufgebaut wären, nämlich das europäische Konzert, zu reaktivieren. Alle Staaten in Europa, soweit sie nicht die Vorherrschaft auf dem Kontinent besitzen oder eine Hegemonie anstreben, haben — wie früher dargestellt — ein ausgesprochenes Interesse, daß bei den politischen Vermittlungen und Entscheidungen selbst im Bereich des Kontinents europafremde Mächte, insbesondere die Vereinigten Staaten von Amerika, mitwirken. Es war daher kein Zufall, daß die Schweiz ursprünglich ihre Beteiligung am Völkerbund von der Mitwirkung der Vereinigten Staaten abhängig machen wollte. Dies entspricht einem Bedürfnis, das nicht auf die Schweiz beschränkt, sondern gesamteuropäischer Natur, und nicht okkasionell, sondern permanent ist.

Dabei führt die oben erwähnte Tatsache, nämlich der Versuch, die Vermittlungs- und Entscheidungsinstanz universell zu gestalten, zu den allergrößten Schwierigkeiten, weil die sie zusammensetzenden Mächte zumeist sich nicht bereit finden, auch die Haftung für die Durchführung der Vermittlung, bzw. der Entscheidung im Falle von Streitigkeiten zu übernehmen. Diese Schwierigkeiten bestehen sogar unter der Voraussetzung, daß die Verantwortung nicht weiter gehen soll, als in den Artikeln 12 und 15 des Völkerbundspaktes, nämlich nur bis zur Sanktionierung der Verletzung prozessualer Verfahrensvorschriften. Eine Lösung, die sich deshalb aufdrängt, weil unsere Zeit noch kein materielles Kriterium über berech-

tigte und unberechtigte Konflikte ausgebildet hat und somit kein allgemein anerkanntes Urteil über zulässige und unzulässige Kriege möglich erscheint.

Die Diskrepanz zwischen jener Staatengemeinschaft, welche das die Entscheidung treffende oder die Vermittlung besorgende Kollektivorgan stellen soll, und jener Mächtegruppe, die im Falle der Zuwiderhandlung die Exekution des einmal Beschlossenen durchsetzen muß, gehört aber zu den tragischsten Konsequenzen zwischenstaatlicher Sicherheitspolitik. Sowohl in den staatlichen wie in den internationalen Beziehungen gilt es stets als eine rechtspolitische Notwendigkeit, daß die Entscheidungs- und Vollziehungsorgane ihre Verantwortung aus der gleichen Macht- und Rechtsquelle schöpfen.

Über das angeführte Dilemma führt nur die Vereinheitlichung der Entscheidungs- und Sanktionsgemeinschaft hinweg: Die Antwort lautet daher entweder exklusiver Universalismus oder exklusiver Kontinentalismus oder Regionalismus auf der ganzen Linie. Dabei schließt eine universalistische Lösung keineswegs eine Graduierung der Sanktionsverpflichtungen aus, entsprechend der geographischen Nähe zum Angreiferstaat, der politischen Verbundenheit mit dem Opfer des Angreifers, den besonderen außenpolitischen Traditionen der Mitgliedstaaten der internationalen Organisation (Schweizerische Neutralität) oder anderer Differenzierungsfaktoren. Nur auf diese Weise ist der evolutionäre Übergang von traditioneller Bündnis- zur zeitgemäßen Sicherheitspolitik zu vollziehen [7]). Eventuell kommt ebenfalls eine Regionalisierung der Entscheidungsinstanz für untergeordnete Probleme in Frage, im Sinne der Anregung von Churchill in seiner Radiorede vom 21. März 1943.

Daß aber weder eine regionale, noch eine kontinentale, sondern nur eine universalistische Fragestellung und Entscheidung im wahren Kollektivinteresse der Staatengemeinschaft liegt, bedarf keines weiteren Nachweises.

VI.

Ist aber nicht zum mindesten im wirtschaftlichen Bereich eine kontinentale Staatengemeinschaft möglich, die gewisse Integrationsfaktoren zu entwickeln in der Lage wäre, welche im Rahmen der universellen Gesellschaft der zivilisierten Staaten, wenigstens für sehr lange Zeit, sich nicht realisieren lassen? Zwei Motivreihen sind es vor allem, die zu dieser hauptsächlich europäischen Fragestellung im Wirtschaftssektor führen, welche allerdings ihre panamerikanische Parallele hat. Diese bedarf an dieser Stelle keiner besonderen Erörterung, da der amerikanischen Problematik schon durch die Klarstellung der europäischen Verhältnisse Genüge getan wird.

---

[7]) In diesem Sinne die Vorschläge von Lord Cecil of Chelwood „A great experiment", 1941.

Einmal ist es die Schicksals- und Leidensgemeinschaft unseres Kontinents infolge des Krieges, der durch Blockade und Gegenblockade in erhöhtem Maße auf sich selbst angewiesen ist, welche gegenwärtig zu einer stärkeren inneren Verflechtung Europas führt. Allerdings unter Ausschluß der britischen Inseln, der nicht von Deutschland besetzten europäischen Gebiete der Sowjetunion und wohl auch teilweise der iberischen Halbinsel. Bei diesem Tatbestand handelt es sich jedoch um einen transitorischen Zustand, der nicht die Grundlage bilden darf für Entscheidungen, denen ein permanenter Charakter innewohnen soll. Insbesondere erscheint es nicht angemessen, auf Grund einer dauernd wechselnden Kriegslage einen wirtschaftsräumlichen Europabegriff zu konstituieren, der keineswegs mit dem traditionellen, geographischen Tatbestand, auf den er sich gründet, übereinstimmt. Diese Erwägungen gelten auch grundsätzlich für den Fall, daß Europa während einer Übergangsperiode, nach Abschluß des Weltkrieges, für die Versorgung mit Rohstoffen, Lebensmitteln und dem Wiederaufbau zerstörter Gebiete, als eine Einheit betrachtet würde. Derartige Gedankengänge haben jedoch den englischen Autor E. H. Carr in seinem ideenreichen Buche „Conditions of peace“ [8]) dazu geführt, die Konsequenz zu ziehen, es könnte aus solchen Hilfs- und Wiederaufbauarbeiten vielleicht eine europäische wirtschaftliche Gruppenbildung entstehen. Diese Möglichkeit ist m. E. weder realisierbar noch erstrebenswert. Es würde sich wohl lediglich um eine vorübergehende ökonomische Verbundenheit handeln, deren Abhängigkeit von dem Hilfs- und Rekonstruktionswillen der kreditfähigen Staaten in Übersee evident erscheint. Die Voraussetzungen wären grundsätzlich ähnlich wie anläßlich der Wiederaufbauaktion des Völkerbunds zu Gunsten Österreichs und Ungarns — in einem allerdings weiteren räumlichen Bereich. Hiebei ist jedoch noch völlig ungewiß, ob angesichts der Differenziertheit des Kontinents nicht sehr verschiedene Wirtschafts- und Sozialinterventionen gegenüber den einzelnen europäischen Staaten in Erscheinung treten würden. Jedenfalls steht aber ein Postulat zur Diskussion, das keineswegs den Zweck hat, eine politische oder wirtschaftliche europäische Einheit zu schaffen, sondern die Bedingungen für eine neue Prosperität der schwer geprüften Länder unseres Kontinents und deren weltwirtschaftliche Kooperation nach dem Kriege zu setzen.

Viel ernsthafter als Hilfs- und Rekonstruktionspläne für das Nachkriegseuropa werben gewisse Gesichtspunkte der Handelspolitik für eine europäische Wirtschaftseinheit, die im Ergebnis auf die gescheiterte Weltwirtschaftskonferenz von 1927 zurückgehen. Es sind dies jene Tendenzen, die von der die universelle Wirtschaftseinheit begünstigenden allgemeinen und unbeschränkten Meistbegünstigungsklausel weg zum Präferenzsystem führen [9]). Auch die schweizerische Außenhandels-

---

[8]) London 1942, S. 236 ff.

[9]) Siehe aus der umfangreichen Literatur die zusammenfassende Darstellung

politik bewegt sich seit 1931 — nicht ohne innere Hemmungen, aber entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen — auf diesem Boden. Die bilaterale Betrachtung der Zahlungsbilanz gegenüber den einzelnen Staaten ist dabei der Ausgangspunkt, die Kompensations- und Kontingentierungspolitik, auf Grund von zweiseitigen Verträgen, die Folge [10]).

Trägt nun dieser Bilateralismus, durch den die Weltwirtschaft als Einheit zerrissen wird, die Tendenz der Blockbildung in sich? Führt insbesondere die progressive Ausweitung des Präferenzsystems zu multilateralen Vereinbarungen, zu einer neuen Außenhandelsverflechtung, insbesondere zu einem intereuropäischen Präferenzsystem, das aber diesmal nicht eine Weltwirtschaft, sondern eine ausgesprochene Kontinentalwirtschaft zum Gegenstand hat?

Zwei Alternativen sind hier zu unterscheiden. Die Präferenzbehandlung kann die Folge politischer Blockbildungsprinzipien sein. Sie folgt somit politischen Bedürfnissen und nicht einem ausdrücklich in der Spähre des Wirtschaftlichen gelegenen Kriterium für die Präferenzbehandlung. Über diese politisch-wirtschaftliche Gruppenbildung, der z. B. das gescheiterte deutsch-österreichische Zollunionsprojekt von 1931 zugrunde lag, sind nicht viele Worte zu verlieren. Das Primat des politischen Gesichtspunktes kann sich nur unter der Voraussetzung der oben erörterten Entwicklung Europas, nämlich im Schatten einer Hegemonialmacht, auswirken.

Eine andere Frage ist jedoch, ob ausschließlich wirtschaftliche Gegebenheiten zu einem europäischen Präferenzsystem führen könnten, gleichsam als Ergebnis eines sich z. B. in den Ziffern der Handelsstatistik widerspiegelnden Intensitätsgrades der Handelsverflechtung. Ihre Beantwortung fällt nicht in den Rahmen dieses Aufsatzes. Sie ist im übrigen im heutigen Zeitpunkt aus den verschiedensten Gründen nicht möglich. Aber das eine steht fest: Eine derartige handelspolitische Autarkie unseres Kontinents wäre nicht vereinbar mit jenen Nachkriegsbestrebungen, die hinsichtlich der Kapitalbeschaffung und Kapitalbewegung mit der aktiven Hilfe des amerikanischen Kontinents rechnen. So führt auch die wirtschaftspolitische Perspektive, ähnlich wie diejenige im Bereich der politischen organisatorischen Problemstellung, im Ergebnis zwangsläufig zum Postulat des Universalismus in der Staatengemeinschaft. Ob er sich im wirtschaftlichen Sektor in der einen oder andern Gestalt aktivieren läßt, hängt nicht wenig von der wirtschaftspolitischen Nachkriegshaltung des größten Agrar- und Industriestaates der Welt, den Vereinigten Staaten von Amerika, ab.

* * *

von L. Sommer, Neugestaltung der Handelspolitik, Wege zu einem intereuropäischen Präferenzsystem, 1935.

[10]) Vgl. die treffenden Ausführungen von Minister W. Stucki in der Festgabe für Bundesrat Schultheß, 1938, S. 123 ff.

Das Ergebnis dieser Betrachtungen erscheint völlig eindeutig. Die Integrationsfaktoren der Politik und der Wirtschaft tendieren — wie früher im Zeitalter der internationalen Anarchie, so heute in demjenigen der sich allmählich entwickelnden zwischenstaatlichen Organisation der Staatengemeinschaft — zum Universalismus und nicht zum Kontinentalismus. Allerdings in einer in mancher Beziehung stark dezentralisierten Form. Und auch dies nur unter der Voraussetzung, daß sich nicht die Fortbildung der Staatenwelt unter dem Primat einer kontinentalen Hegemoniebildung vollzieht. In diesem Zusammenhang ist noch die Feststellung von Wert, daß nur die universalistische Gestaltung der internationalen Beziehungen in Zukunft die Aufrechterhaltung und Unabhängigkeit der so mannigfaltigen staatlichen Gemeinschaften des europäischen und des amerikanischen Kontinents gestatten wird. Es ist daher in deren wohlverstandenem Interesse, durch eine Kooperation, mag sie auch politische und wirtschaftliche Opfer erheischen, an dem Ausbau einer überstaatlichen, universellen Organisation mitzuwirken.

Verrechnungssteuer, allgemeine Quellensteuer und Finanzausgleich.

Von **Ernst Geyer.**

In seinem Aufsatz „Die Wehraufwendungen der Schweiz und ihre Tilgung" in der Märznummer der „Schweizer Monatshefte" hat sich Herr Nationalrat G. Bachmann auch mit der weitern Ergänzung der außerordentlichen Bundeseinnahmen durch die Einführung der Verrechnungssteuer, einer allgemeinen Quellensteuer und mit dem spätern Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen befaßt. Dabei gab er der Überzeugung Ausdruck, daß zuerst einmal die Verrechnungssteuer eingeführt werden sollte und daß die allgemeine Quellensteuer noch nicht reif zur Verwirklichung sei, weil sie einen Teil des weitschichtigen Problems des Finanzausgleichs vorwegnehmen würde, bevor die anderen Aspekte ausreichend geprüft und einer Lösung entgegengeführt seien.

Der Verfasser des vorliegenden Aufsatzes möchte im übrigen die konzentrierten Ausführungen von Nationalrat Bachmann nicht wiederholen. Er hat auch keinen Anlaß, ihnen zu widersprechen, da er in diesen Fragen auf dem gleichen Standpunkt steht. So seien die folgenden Darlegungen in erster Linie in detaillierterer Weise der Frage gewidmet, weshalb die Verrechnungssteuer heute den unbedingten Vorzug verdient. Des weitern seien auch noch einige Fragen des Finanzausgleichs berührt.

Zur Zeit ist eine Art Wettrennen zwischen den Anhängern der Verrechnungs- und den Freunden der allgemeinen Quellensteuer im Gange,