

Den Kriegsgott überlisten? : Die Schweizer haben gezeigt, wie es gelingen könnte

Autor(en): **Jaberg, Sabine / Mutz, Reinhard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **79 (1999)**

Heft 3

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166080>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

DEN KRIEGSGOTT ÜBERLISTEN?

Die Schweizer haben gezeigt, wie es gelingen könnte

Das Problem ist Jahrtausende alt und hat doch zu keinem Augenblick der Weltgeschichte an Aktualität eingebüsst: Wie kann die Menschheit auf Dauer der Geissel des Krieges entrinnen? Schon der Römer Flavius Vegetius glaubte, die Antwort zu kennen. Aber sein berühmtes «Si vis pacem, para bellum» beruht auf einem Trugschluss. Stets aufs neue missriet der Politik das Vorbereitetsein auf den Krieg zur Vorbereitung des Krieges. Die Lehre, die sich aufdrängt, lautet: Der Frieden, nicht der Krieg, muss bereitet, geplant, gestaltet werden, wenn man den Frieden will.

Immer dann hat diese Einsicht den Völkern und ihren Führern eingeleuchtet, wenn das blutige Wüten der Waffen gerade schmerzvoll über sie hinweggebrandet war. Zumindest dort zeigten die verheerenden Katastrophen dieses Jahrhunderts Wirkung, wo über die Grundlagen einer neuen internationalen Ordnung nachgedacht wurde. Was weder die klassische *Balance of Power* noch das Konzert der europäischen Grossmächte vermocht hatten – den Frieden zwischen den Staaten zuverlässig zu sichern – sollte nun ein gänzlich andersartiges Denkmodell vollbringen. Die Satzung des Völkerbundes von 1919 und die Charta der Vereinten Nationen von 1945 wurden zu Manifestationen einer grossen Verheissung. Ihr Name: kollektive Sicherheit.

Was heisst kollektive Sicherheit?

Die Grundidee ist einfach: Ein Staat, der das Recht bricht, zumal unter Zuhilfenahme von Waffen, wird durch die übrigen Staaten gemeinsam in die Schranken gewiesen, notfalls mit Gewalt, auch mit militärischer. Kollektive Sicherheit ist ein Konzept, das den Krieg als Möglichkeit «denkt», ja sogar den Einsatz von Streitkräften vorsieht. Aber die Androhung von Gewalt dient strikt dem Zweck, ihre Anwendung zu vermeiden. Jedem potentiellen Aggressor wird ein für allemal bedeutet: Wir, die recht- und friedenhaltenden Staaten sind weit überlegen; du hast keine Chance, darum halte dich an die Spielregeln; löse deine Konflikte friedlich.

Wie alle Ideen, deren formale Logik besticht, hat auch diese ihre Schwächen. Dass sie naiv die Friedfertigkeit von Staaten überschätzt, kann man ihr kaum vorwerfen. Sie rechnet im Gegenteil mit der Gefahr gewaltsamer Verstösse und trifft für diesen Fall die nötigen Vorkehrungen. Nur steht und fällt ein System kollektiver Sicherheit mit einer grundlegenden Bedingung: Sämtliche Mitglieder müssen für

die Sicherheit eines jeden angegriffenen Staates eintreten, als ginge es um ihre eigene Sicherheit. Dies ist jedoch eine Haltung, die herkömmlicher Machtpolitik widerspricht. Gemeinhin pflegen Regierungen nach ihren Interessen zu entscheiden, für welche Seite in einem Konflikt sie Partei ergreifen und welche Mittel sie dazu aufbieten. Aus kurzsichtigem Eigennutz versäumen sie, ihr gemeinsames Gewicht für den langfristigen Frieden zur Geltung zu bringen. Das ist der Tod kollektiver Sicherheit, und zweimal hat er sie schon ereilt.

Beispiel *eins*: das Scheitern des Völkerbundes. War die Schreckenserfahrung des Weltkrieges erst verblasst, glitt die internationale Politik rasch wieder in die diskreditierten Praktiken der Vergangenheit ab. Rücksichtsloser Eroberungsdrang hier und leichtfertiges Wegsehen dort gingen Hand in Hand. Als die Japaner nach der Mandschurei griffen und die Italiener nach Abessinien, liess man sie gewähren. Im spanischen Bürgerkrieg trieb jede der grossen Mächte ihr eigenes Spiel. Selbst als *Hitlers* Wehrmacht in Wien, Prag und Warschau einrückte, fiel ihr niemand in den Arm.

Auch der *zweite* Reformversuch misslang. Zur Gründung der Uno konnten sich die Sieger von 1945 gerade noch aufraffen, ehe ihre eigene Rivalität die Kraft zum gemeinsamen Handeln lähmte. Der globale Systemkonflikt verhinderte alle Ansätze vereinter Friedensvorsorge unter dem Dach der Weltorganisation. Die Idee kollektiver Sicherheit erstarb in der eisigen Luft des Kalten Krieges.

Kein Wunder, dass die Alternative zur traditionellen Sicherheitspolitik heute nicht eben hoch im Kurs steht. Ihre Fehlschläge sind offensichtlich. Politische Praktiker halten sie für illusionär. Aber auch *Ernst-Otto Czempiel*, der Nestor der deutschen Friedensforschung, nennt sie einen Mythos. Muss man daraus schliessen, dass ein struktureller Defekt Systeme kollektiver Sicherheit zur Wirkungslosigkeit verurteilt?

Oder hat die Politik nur versäumt, sie konsequent anzuwenden? Im ersten Fall, so ist zu folgern, dürfte kollektive Sicherheit nie und nirgends funktioniert haben. Das trifft jedoch nicht zu. Es gibt Erfolgsbeispiele, wenngleich in nicht allzu grosser Anzahl.

Ein authentischer Fall

Wir nennen eines und chiffrieren der Einfachheit halber die beteiligten Akteure: Zwei politische Einheiten, A und B, liegen miteinander im Streit. A wähnt sich schwächer als B und verbündet sich, um den Nachteil wettzumachen, mit einem Dritten, C. So gestärkt schreiten A und C gemeinsam zur bösen Tat, überfallen B, erobern sein Territorium und nehmen es in Besitz. In seiner Not ruft B das übergeordnete Gemeinwesen zu Hilfe: D. Dieses entsendet eine kopfstärke Streitmacht. Das besetzte Gebiet wird umstellt und vollständig eingeschlossen. Die Okkupanten erkennen die Aussichtslosigkeit ihrer Lage, sie ziehen sich zurück. Kein Schuss ist gefallen. Die Streitsache kommt vor Gericht und wird durch Schiedsspruch geschlichtet.

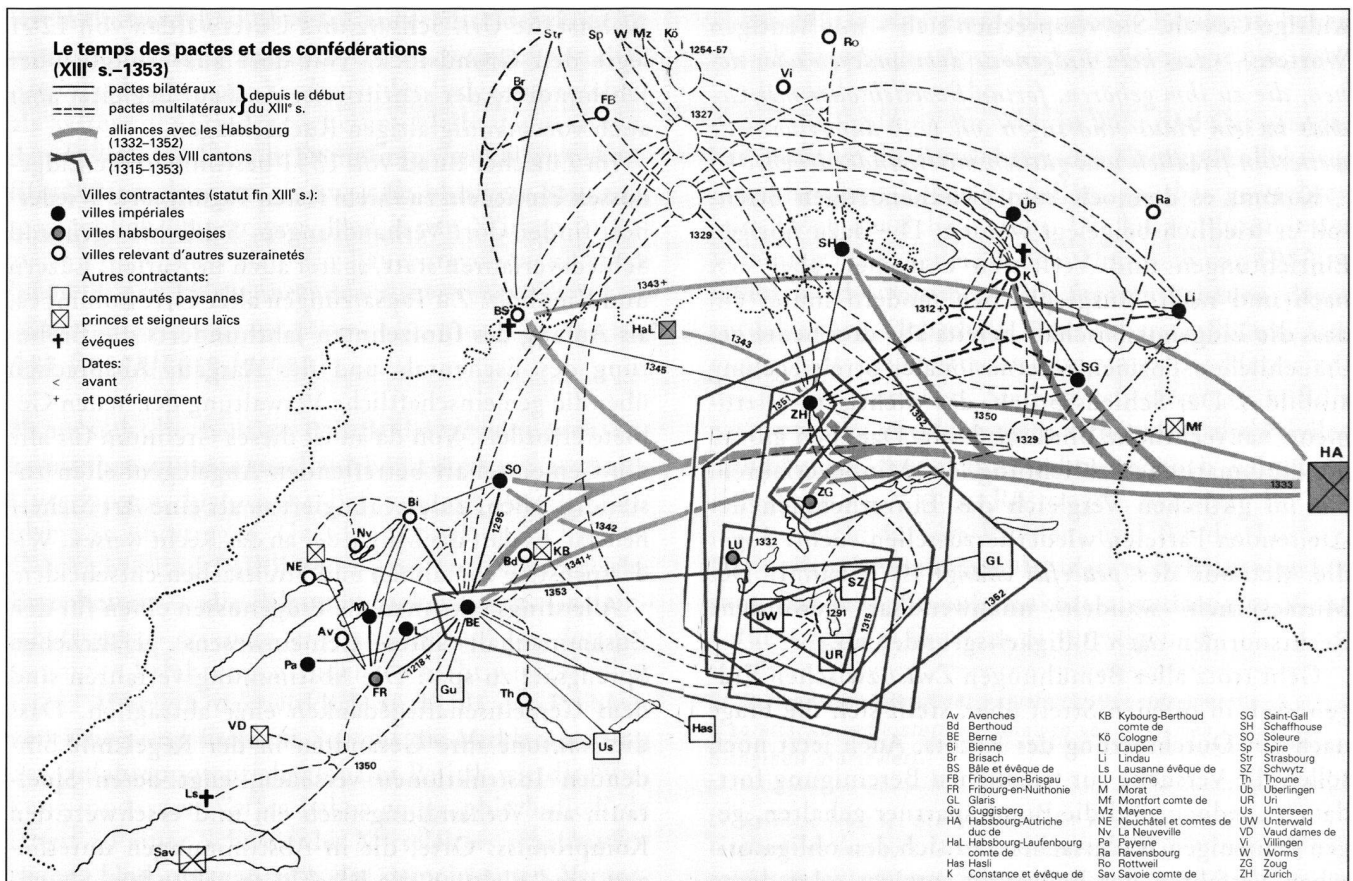
Ein glücklicher Ausgang. Eine idyllische Geschichte? Ein authentischer Fall! Die Protagonisten waren: A – das Amt Zug in der Schweiz, bzw. die Landgemeinden des Amtsbezirks; B – die Stadt Zug, der Amtssitz; C – der Kanton Schwyz; D – die alte Schweizer Eidgenossenschaft. Es handelt sich um den

Zuger Banner- und Siegelstreit. Zugegeben, der Fall ist nicht mehr ganz jungen Datums, er spielte im Jahre 1404. Gleichwohl vermittelt er wichtige Aufschlüsse.

Zum einen belegt er, dass sich die Beendigung eines gewaltträchtigen Konflikts durch das Eingreifen Aussenstehender nicht nur vorstellen lässt, sondern dass sie in prinzipiell wiederholbarer Weise stattgefunden hat. Zum anderen verdeutlicht der Vorgang mit geradezu schulbeispielhafter Klarheit, welche Merkmale zusammentreffen müssen, damit eine Intervention nicht nur als erfolgreich, sondern auch als gerechtfertigt angesehen werden kann. Es sind die Merkmale, die das Vorgehen als Funktionsweise eines Systems kollektiver Sicherheit kennzeichnen, drei an der Zahl:

1. Der Aggressor ist durch die Verbindung von Rechtsbruch und Gewalthandlung eindeutig überführt.
2. Eine Gemeinschaft besteht, die berechtigt, wenn nicht gar verpflichtet ist, einzuschreiten.
3. Diese Gemeinschaft verfügt neben der rechtlichen Befugnis auch über die politische Bereitschaft und die Befähigung zum wirksamen Handeln.

Nicht zufällig führt die Suche nach einem Musterfall gelungener Kriegsvermeidung geradewegs in die Geschichte der Schweiz. Schon Denker wie der Abbé de Saint-Pierre und Jean Jacques Rousseau haben hier bei ihren Studien über humane Friedensentwürfe aus



dem Vollen schöpfen können. Der Historiker *Guy Marchal* geht so weit, in der Alten Schweizer Eidgenossenschaft spätestens für das 14. Jahrhundert ein *«dauerhaftes System kollektiver Sicherheit»* zu sehen. Dieses Urteil stützt sich nicht allein auf den drastischen Schritt des bewaffneten Vorgehens.

Vorbeugen statt Eingreifen

Die militärische Intervention stellt nur das schärfste, aber keineswegs das einzige und schon gar nicht das typische Mittel kollektiver Sicherheit dar. Zum Waffengebrauch soll es ja gar nicht erst kommen. Intelligente Friedenssicherung beginnt weit vor dem Ausbruch von Feindseligkeiten. Ihr wichtigstes Wirkungsfeld ist die friedliche Streitbeilegung, wenn nicht schon die vorbeugende Zähmung von Konflikten. Denn ein umsichtig behüteter Frieden muss später nicht militärisch wiederhergestellt werden. Zu den politischen Prinzipien, Methoden und Instrumenten kollektiver Sicherheit bietet die Geschichte der Alten Eidgenossenschaft gleichfalls eine reichhaltige Sammlung lehrreicher Fundstücke.

Systeme kollektiver Sicherheit entwickeln sich nicht naturwüchsig. Sie müssen gestiftet werden. Am Anfang steht der bewusste Akt – die Erkenntnis des Übels und der Entschluss zur Abhilfe. Im Sempacherbrief beteuern 1393 die damals acht Orte und das noch nicht zur Eidgenossenschaft zählende Solothurn den Verzicht auf mutwillige, das heisst rechtswidrige Gewalt. Sie versprechen sich – mit heutigen Worten – *«dass kein Eidgenosse dem anderen oder denen, die zu ihm gehören, fortan frevelich oder mit Gewalt in sein Haus eindringen soll, (...) damit wir alle weiterhin friedlich und gütlich miteinander leben»*.

Kommt es dennoch zum zwischenörtigen Streit, soll er friedlich beigelegt werden. Die dazu nötigen Einrichtungen und Verfahren entstehen aber erst nach und nach. Ausgesprochen modern mutet an, dass die Eidgenossenschaft bereits alle drei heute gebräuchlichen Formen internationaler Streitregelung ausbildet. Der Schiedsspruch, das wichtigste Instrument, hat rechtliche Bindungskraft. Daneben gibt es die diplomatische Schlichtung, das Minneverfahren, das im gütlichen Vergleich das Einvernehmen der streitenden Parteien wiederherzustellen sucht. Sogar die Methode des *peaceful change* ist bekannt: Der Minnespruch wandelt unanwendbar gewordene Rechtsnormen nach Billigkeitsgründen ab.

Geht trotz aller Bemühungen Zwist zwischen Eidgenossen in offenen Streit über, stellt sich die Frage nach der Durchsetzung des Rechts. Auch jetzt noch sollen die Versuche zur friedlichen Bereinigung fort-dauern. Jedoch sind die Bundespartner gehalten, gegen denjenigen Widersacher, der sich den obligatorischen Verfahren der Beilegung entzieht oder deren

Ergebnisse missachtet, Partei zu nehmen. Was geschieht, wenn eine der Streitseiten schliesslich gar das Gewaltverbot bricht, sagt das Stanser Verkommnis (1481): Dann *«sollen und wollen wir übrigen Orte alle gemeinsam diesen Ort und die seinen (...) vor solcher Gewaltsamkeit (...) mit guten Truppen schirmen, schützen und handhaben»*. Lässt sich die *ultima ratio* kollektiver Sicherheit bündiger ausdrücken?

Ihrer Zeit voraus

Und ein weiteres haben die Eidgenossen erkannt: Ohne ein Mindestmass an gemeinsamen Institutionen lässt sich eine fruchtbare Politik kollektiver

*Anders als der Völkerbund
und die UNO beruht die
Alte Eidgenossenschaft nicht auf
einem einheitlichen Vertrag.*

Sicherheit nicht bewerkstelligen. Anders als der Völkerbund und die Uno beruht die Alte Eidgenossenschaft nicht auf einem einheitlichen Vertrag. Vielmehr war sie ein lockeres Gefüge verschiedenartiger Bünde, geschlossen zwischen jeweils anderen Partnern. Der sagenumwobene Erste Ewige Bund der drei Waldstätte Uri, Schwyz und Unterwalden von 1291 legte den Grundstock. Von dort aus erfolgte über Jahrhunderte der schrittweise Ausbau, begleitet aber auch von mannigfaltigen Rückschlägen.

Im Züricher Bund von 1351 bestimmen die Eidgenossen Einsiedeln zu ihrem festen Tagungsort. Wiederholt finden dort Verhandlungen, Schlichtungen und Schiedsverfahren statt, später auch in Zürich, Luzern und Kienholz. Zu Tagsatzungen aller Orte kommt es, als Anfang des fünfzehnten Jahrhunderts die Eroberung des Eschentals und des Aargaus Absprachen über die gemeinschaftliche Verwaltung der neuen Gebiete erfordert. Von da an ist dieses Gremium für alle die Gemeinschaft betreffenden Angelegenheiten zuständig. Nicht zuletzt fungiert es als eine Art Sicherheitsrat: Es darf die Mitglieder an das Recht weisen, Widerspenstige abmahnen und Streitsachen entscheiden.

Allerdings erkennen die Eidgenossen einen für den Zusammenhalt ihres Gemeinwesens gefährlichen Sprengsatz zu spät: Die Abstimmungsverfahren sind dem Gemeinschaftsgedanken eher abträglich. Dass die Kantone ihre Gesandten in der Regel mit bindenden Instruktionen versehen, engt deren Spielraum am Verhandlungstisch ein und erschwert den Kompromiss. Orte, die in Abstimmungen unterliegen, sind nicht an die Beschlüsse gebunden. Sie wi-

dersetzen sich häufig der Ausführung – eine stete Quelle von Zwietracht und Zerwürfnis.

Auch die ständige Koordination der kantonalen Armeen und ihrer Aktivitäten zählt nicht zu den Ruhmesblättern der Schweizer Eidgenossenschaft. Eine Art Generalstab – spät erst, 1647, eingesetzt – bleibt die meisten Erwartungen schuldig. Jeder Ort entsendet zwei Vertreter, eine qualifizierte Standesperson und einen hohen Offizier, in den Kriegsrat. Doch dem Gremium stehen die widrigen Zeitumstände entgegen. Im Zuge des sich verschärfenden Konfessionskonflikts ziehen sich die katholischen Mitglieder schon nach wenigen Jahrzehnten wieder zurück.

Trotz aller Unzulänglichkeiten: Auf dem Gebiet der Friedensbewahrung verkörpert die Eidgenossenschaft eine Erfolgsgeschichte. Die skizzierten Bestimmungen und Vorkehrungen sind, so der Völkerrechtler *Ernst Reibstein*, «schweizerisches Sondergut», mit dessen Hilfe die Eidgenossenschaft dem Mittelalter enteilt und das übrige Europa weit hinter sich lässt. Dieses kennt bis dato in Gestalt des Gottesfriedens bzw. des Landfriedens nur schwächliche Lösungen, die sich im Vergleich viel unvollkommener und kurzlebiger ausnehmen.

Emil Usteris Untersuchungen zufolge übersteigt die Anzahl zwischenörtlicher Konflikte, die mittels Schieds- und Schlichtungsverfahren bewältigt wurden, beträchtlich die Anzahl solcher Streitfälle, bei denen die Beilegung misslang. Natürlich darf die positive Bilanz nicht mit vollständiger Gewaltenthaltung verwechselt werden. Das wäre angesichts der Epoche, von der die Rede ist, auch ein zu vermessen Ziel. Aber das historische Verdienst der Eidgenossenschaft als System der Friedenssicherung bleibt dennoch eindrucksvoll: Sie hat zur Dämpfung des Religionskonflikts, der andernorts eine weitaus blutigere Spur zog, massgeblich beigetragen. Und ihrem Wirken ist zuzuschreiben, dass sich die Bauernrevolten nicht zu langwierigen Flächenbränden ausweiteten.

Aus Geschichte lernen?

Kann sich die heutige Politik die gewonnenen Erkenntnisse zunutze machen? Es ist stets ein gewagtes Unterfangen, historische Befunde auf aktuelle Probleme zu übertragen. Gerade im Blick auf Schweizer Geschichte und Politik wird gern an landestypische Eigenheiten – die Kleinräumigkeit, den Gemeinschaftsgeist – erinnert, um nahezulegen, dass dort gesammelte Erfahrungen anderswo nicht wiederholbar seien. Aber gilt das wirklich auch für das Problem von Krieg und Frieden? Sowohl die Verklammerung der Gefahrenpotentiale globaler Politik wie die Wirkung moderner Waffen haben geographisch die Erde längst zu einer Schweiz des Mittelalters schrumpfen lassen. Und ob man sich der gemeinsamen Verant-

wortung stellen will, die daraus erwächst, ist weniger eine Frage der Neigung als des Überlebens. Welche Lehren lassen sich also ziehen?

1. Kollektive Sicherheitssysteme können funktionieren. In realistischer Erwartung des längerfristigen Vorteils haben die Eidgenossen die kurzfristigen Kosten nicht gescheut.
2. Kollektive Sicherheitssysteme dürfen nicht auf nur einen, den militärischen oder den nichtmilitärischen Sanktionstyp verengt werden. Sie müssen das ganze Spektrum an Mitteln ausschöpfen, die Gewalt vermeiden oder vermindern, insbesondere das der friedlichen Streitregelung.
3. Kollektive Sicherheitssysteme müssen auf diejenigen Probleme zugeschnitten sein, von denen die wirklichen Gefahren ausgehen. Den Eidgenossen war bewusst, dass ihre Sicherheit nicht nur durch zwischenörtigen, sondern auch durch innerörtigen Streit bedroht werden konnte. Die Analogie zu internationalen und innerstaatlichen Konflikten heute liegt auf der Hand.
4. Kollektive Sicherheitssysteme sind auf ein Höchstmass an Effizienz hin zu entwickeln. Ohne einen friedenspolitischen Unterbau, der die Fähigkeit zur Konfliktanalyse, Frühwarnung und Gewaltvermeidung einschliesst, reagiert die Staatengemeinschaft immer zu spät.
5. Kollektive Sicherheitssysteme benötigen Beratungs- und Entscheidungsverfahren, die Einigungs- und Handlungsfähigkeit hervorbringen. Beschlüsse nur empfehlenden Charakters haben sich ebenso als unpraktisch erwiesen wie ein institutionelles Vetorecht.

Seit die Spaltung der Welt in West und Ost geendet hat, müssten die Aussichten, das Konzept kollektiver Sicherheit mit Leben zu füllen, spürbar gewachsen sein. Doch der Schein trügt. Die kurze Blütezeit der Vereinten Nationen nach dem Umbruch von 1989 ist schon wieder vorüber. Die Staaten scheuen davor zurück, ihre Sicherheit einer überstaatlichen Gemeinschaft anzuvertrauen und unter die Herrschaft des Rechts zu stellen. Statt dessen setzen sie auf die eigene Stärke und klammern sich an das alte Privileg militärischer Souveränität. Immer noch halten sie Kriegsmittel – Waffen, Rüstungen, Armeen – für beides zugleich: für das Problem und für die Lösung. Der politische Preis dafür ist, dass es sich um eine Lösung handelt, die auf denkbar zuverlässigste Weise dafür sorgt, das Problem zu verewigen. ♦

Dr. SABINE JABERG hat an der Universität Münster über die theoretische und historische Analyse von Systemen kollektiver Sicherheit promoviert.

Dr. REINHARD MUTZ ist Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.