

Die Internationale Studienkonferenz über Kollektive Sicherheit (London, 2. bis 8. Juni 1935)

Dr. Fritz Berber

In der Zeit vom 2. bis 8. Juni 1935 fand in London, in den Räumen des Royal Institute of International Affairs, die achte Internationale Studienkonferenz statt, die dem Thema »Kollektive Sicherheit« gewidmet war und die sowohl wegen der Aktualität des Themas wie wegen des wissenschaftlichen Niveaus der Konferenz einen eingehenderen Bericht rechtfertigt¹⁾.

Die Konferenz ist eine seit 1927 bestehende ständige Einrichtung, die zwar in einem losen organisatorischen Zusammenhang mit dem Institut International de Coopération Intellectuelle in Paris steht, wissenschaftlich aber völlig unabhängig und rechtlich autonom ist und nunmehr alle zwei Jahre zu einer wissenschaftlichen Vollkonferenz mit wechselndem Tagungsort und wechselndem Thema zusammentritt. Mitglieder der Konferenz können weder Einzelpersonen noch Regierungen oder Regierungsorgane sein, sondern lediglich wissenschaftliche Institute oder Gruppen von Instituten, die sich lehrend oder forschend mit dem Wissenschaftsgebiet der »Internationalen Beziehungen« befassen. Die Satzungen der Konferenz definieren die Qualifikationen eines Mitglieds folgendermaßen: es muß wissenschaftlichen Charakter besitzen, das heißt, es muß in einem Geist desinteressierter Forschung arbeiten, sein wissenschaftliches Niveau muß außer Frage sein, und es darf sich nicht mit politischer Propaganda oder direkter politischer Tätigkeit befassen. Die Mitglieder sind entweder nationale oder internationale Institute. Die internationalen Mitglieder sind: die Académie de Droit International im Haag, die europäische Zentralstelle des Carnegie Endowment for International Peace in Paris, die Geneva School of International Studies, das Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales in Genf und das Institute of Pacific Relations in Honolulu. Ein auf der diesjährigen Konferenz gestellter Aufnahmeantrag des im Rahmen der New Commonwealth Organisation des Lord Davies

¹⁾ Vgl. den vom Institut International de Coopération Intellectuelle herausgegebenen Bericht über die Konferenz: »Conférence Générale sur la Sécurité Collective, Londres« in S. d. N., Coopération Intellectuelle Nr. 53/54, S. 217—296.

neugegründeten New Commonwealth Institute verfiel der Ablehnung, da die Konferenz in Zukunft nur noch nationale, keine internationalen Institute mehr aufnehmen wolle. Die nationalen Institute sind regelmäßig für jedes Land zu einem Ausschuß zusammengefaßt, der allein unmittelbares Mitglied der Konferenz ist; die Einzelinstitute sind lediglich indirekte Mitglieder. Ein solcher nationaler Ausschuß als Zusammenfassung aller einschlägigen wissenschaftlichen Institute bestand in Deutschland bis zum Herbst 1933 in Gestalt des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten an der Deutschen Hochschule für Politik, der dann infolge der Kündigung der Völkerbundsmitgliedschaft des Deutschen Reiches seine Beziehungen zur Konferenz löste. Nationale Ausschüsse bestehen heute in Österreich, Kanada, der Tschechoslowakei, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Neuseeland, Polen, Rumänien, Spanien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika. In die Wege geleitet ist die Zusammenarbeit der Konferenz mit entsprechenden Ausschüssen in China, Japan, der Schweiz, Sowjetrußland, Bulgarien, Iran, Norwegen und Schweden. Daraus, daß die USA von Anbeginn der Konferenz angehören und der Beitritt Japans bevorsteht, geht hervor, daß die Mitgliedschaft weder rechtlich noch faktisch auf Ausschüsse in Ländern beschränkt ist, die Mitglieder des Völkerbundes sind. Es hat sich ja ganz allgemein seit 1919 die Übung gebildet, Einrichtungen, deren internationale Nützlichkeit über jeden Zweifel erhaben ist, in irgend einen, wenn auch noch so losen organisatorischen Zusammenhang mit dem Völkerbund zu bringen und sie dadurch unter Umständen an der politischen Belastung des Völkerbundes teilnehmen zu lassen, ohne daß ein notwendiger sachlicher Zusammenhang bestünde. Auffällig bei der prüfenden Überschau über die Mitgliederliste ist die völlige Abwesenheit des völkerrechtlich so fruchtbaren Süd- und Mittelamerika, deren Gründe mir unbekannt sind.

Die personelle Zusammensetzung der diesjährigen Konferenz spiegelte die Eigenart des Wissenschaftsgebietes der internationalen Beziehungen gut wieder, indem sie Theoretiker und Praktiker, Juristen, Nationalökonomien, Historiker, Soziologen und Wehrwissenschaftler, Offiziere, Staatsmänner und Wirtschaftsführer umfaßte. Der Britischen Delegation gehörten unter anderen an: Lord Lothian, Lord Lytton, Lord Meston, Admiral Thursfield, Kapitän Liddel-Hart, die Professoren Toynbee, Manning, Lauterpacht, Webster und andere. Von der amerikanischen Delegation sind insbesondere zu nennen Professor Jessup, Hamilton Fish Armstrong und Allen W. Dulles, von Franzosen die Professoren René Cassin, Eisenmann, Lapradelle und Hauser, von Italienern Coppola, Ferrari della Spade und Forges Davanzati, außerdem Ehrlich

(Polen), Gascon Y. Marin (Spanien), von Leitmaier (Österreich), Bourquin (Genf), Paul Mantoux (Genf) und Zimmern (Genf). Gäste der Konferenz (aus Ländern, die der Konferenz nicht angehören) waren anwesend aus Norwegen, Sowjetrußland (Botschafter Maisky), Südafrika, der Schweiz (Professor Schindler), Deutschland (der Berichterstatter).

Die Arbeit der Konferenz wurde durch mehrere vorbereitende Sitzungen, durch eine in Paris im Mai 1934 abgehaltene vorbereitende Studienkonferenz²⁾, durch eine große Zahl von den Konferenzmitgliedern eingereichter Memoranden und durch die glänzenden zusammenfassenden Berichte des Generalberichterstatters Professor Bourquin mustergültig vorbereitet³⁾. Selbstverständlich stellte schon die Wahl und Formulierung des Themas »Kollektive Sicherheit« nicht nur die Aufstellung eines wissenschaftlichen Programms, sondern, entgegen allen auf dem Gebiet der politischen Wissenschaft außerhalb Deutschlands noch bestehenden Illusionen über die Möglichkeiten einer »wertfreien«, »objektiven«, »neutralen«, »desinteressierten« Nur-Wissenschaftlichkeit, zugleich eine weltanschaulich-politische Entscheidung und Festlegung dar. Dieser unentrinnbare Tatbestand wird schon ganz deutlich in der Definition, die Professor Bourquin im November 1933 auf einer vorbereitenden Sitzung dem Thema gab: »En choisissant comme sujet «La Sécurité collective: principes et méthodes», la Conférence des Hautes Etudes Internationales a uniquement visé un ensemble de principes, règles et procédures destinés à assurer autant que possible le maintien de la paix et à renforcer ainsi la sécurité de tous les Etats«⁴⁾.

Hier sind also die Friedenserhaltungsmittel ganz allgemein mit kollektiver Sicherheit identifiziert, trotzdem letztere nach unserer Auffassung bestenfalls ein in seinem Werte äußerst zweifelhaftes Mittel neben anderen Friedenserhaltungsmitteln darstellt. Man kann mit gutem Grunde sagen, daß die Wahl des Themas mit Deutlichkeit den Schatten der Genfer Ideologie verrät. Umso bedeutsamer ist es, daß es auf der Konferenz selbst verschiedentlich gelang, durch diese Ideologie zu dem eigentlichen Problem der Friedenserhaltung durchzustoßen. Die Pariser Vorkonferenz vom Mai 1934 ergab dann mit voller Deutlichkeit, daß, wie schon die Wahl des Themas eine weltanschaulich-politische Entscheidung und Festlegung gewesen war, so die Einzelausgestaltung des Programms vielfach ein Kampf nicht nur um wissenschaftliche Systematik und Methodik, sondern um weltanschaulich-politische Stellungen war.

²⁾ Vgl. hierzu und zu den Vorarbeiten der Konferenz das Sonderheft der Revue de Droit International (Lapradelle), Bd. 14.

³⁾ s. S. d. N., Coopération Intellectuelle, Nr. 53/54, S. 223.

⁴⁾ Revue de Droit International (Lapradelle), Bd. 14, S. 24.

So versuchten die Rumänen, das ihnen unbequeme Revisionsproblem als der Behandlung auf dieser Konferenz unzugänglich auszuschneiden: »... da die Revisionsbewegung auf ein paar Länder begrenzt ist, darf sie keinen Einfluß auf das System der Sicherheit haben, das notwendig eine universelle Basis hat ... aus diesem Grunde sollte jedes System der Sicherheit nicht nur Revisionen als ein Element der Sicherheit ausschalten, sondern sie im Gegenteil als eine Störungsquelle für die internationale Ordnung betrachten«.

Auch über dem italienischen Beitrag zur Ausgestaltung des Programms schweben ganz deutlich politisch-weltanschauliche Schatten; Coppola hatte folgende zwei Fragestellungen vorgeschlagen: Was ist, vom politischen, historischen, moralischen Standpunkt, der Wert der Idee der kollektiven Sicherheit? Durch welche Mittel ist es möglich, wenn nicht den Krieg für immer zu vermeiden, ihn zum mindesten seltener und seltener zu machen, nicht indem man die Unterdrückung des Krieges organisiert, sondern indem man seine Ursachen ausräumt? Er hatte das etwa folgendermaßen begründet: das System kollektiver Sicherheit stehe im Widerspruch zur Geschichte und zur menschlichen Natur; es verbiete einem Lande, Krieg für seine nationalen Interessen zu führen, das heiße für die einzigen Gründe, die es so stark bewegen könnten, daß es bereit sei, seine Ruhe und selbst sein Leben zu opfern; es zwingt statt dessen das Land, immer bereit zu sein, Krieg zu führen für Interessen, die den seinen entgegenstünden und die es nicht verstehe. Darauf warnten die Genfer Zimmermann und Mantoux übereinstimmend die »hungrigen« proletarischen Nationen, ihren Kriegsgeist zu behalten. Sie würden sonst die reicheren Nationen zwingen, ihre Hilfsquellen so zu organisieren, daß sie den hungrigen Nationen den Zugang zu den für die moderne Kriegführung notwendigen Rohstoffen sperren würden. Eine solche Diskussion ist sicherlich nicht Ausdruck wertfreier Objektivität, sondern eines grundsätzlichen weltanschaulich-politischen Gegensatzes.

Man einigte sich dann schließlich auf folgendes Arbeitsprogramm:

I.

- A. Der Begriff der kollektiven Sicherheit. (Historische Entwicklung, Definition).
- B. Der Inhalt — politisch, historisch, moralisch — der Idee der kollektiven Sicherheit.

II.

- Prinzipien und Methoden eines Systems der Friedensorganisation.
- A. Verbot der Gewaltanwendung.
 - B. Kriegsvorbeugung.

1. Mittel, den Fortschritt des Rechts und die Achtung vor der Gerechtigkeit außerhalb des Krieges zu sichern.
2. Mittel, die Aufrechterhaltung des Friedens in Fällen der Kriegsdrohung zu sichern.
3. Friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten.
4. Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen.
5. Achtung der internationalen Verträge. Revision von Verträgen und internationalen Situationen.

C. Kriegsunterdrückung.

1. Bestimmung des Angreifers.
2. Der Begriff der Neutralität in einem System der Kriegsunterdrückung.
3. Maßnahmen gegenseitiger Hilfeleistung und Sanktionen. Regionalabkommen.

Die unter Ziffer II. B. 4. genannte Abrüstungsfrage wurde aus nicht ersichtlichen Gründen weiterhin zwar nicht in den Memoranden, wohl aber in der Diskussion mit völligem Stillschweigen übergangen, trotzdem gerade in jenen Londoner Junitagen durch das deutsch-englische Flottenabkommen ein wirksamer Beitrag zur Befriedung erfolgte. Die Formulierung II. B. 5. trägt in eigenartiger Weise den rumänischen Besorgnissen insofern Rechnung, als das gefährliche Revisionsproblem in das beruhigende Thema »Achtung internationaler Verträge« eingewickelt ist. Es ist nicht angängig, hier in eine systematische Kritik dieses nach vielen Richtungen hin angreifbaren Programmaufbaus — man vergleiche zum Beispiel die seltsame Überschneidung der II. B. 1. und II. B. 5. — einzutreten. Nur soviel sei vorweg bemerkt: das Programm war für eine Konferenz von insgesamt 18 Arbeitsstunden bei einer Beteiligung von mindestens 14 nationalen Gesichtspunkten viel zu umfangreich, wenn nicht durch eine erschöpfende und bis ins einzelne systematische schriftliche Vorbereitung die Aussprache lediglich einen letzten Schlußstrich bedeuten konnte. Eine solche Vorbereitung aber stellten die Memoranden trotz ihrer im einzelnen oft hervorragenden Qualität nicht dar. Im folgenden soll daher der Hauptinhalt der wichtigeren Memoranden jeweils zusammen mit der das einschlägige Gebiet betreffenden Aussprache in den Hauptzügen wiedergegeben werden.

Nur eine Gruppe von Memoranden, die ein Thema behandelte, das seines rein deskriptiven Charakters wegen eine Aussprache erübrigte, soll hier vorweg behandelt werden: die Haltung der öffentlichen Meinung der einzelnen Länder zu den Sicherheitsplänen der Nachkriegszeit. Die hierher gehörigen Denkschriften stellen eine für die Beurteilung der psychologisch-politischen Lage sehr wichtige, leider nicht für alle Länder geleistete Materialbeschaffung dar.

So gab Professor Jessup in seinem inzwischen auch in Buchform veröffentlichten 5) und an anderer Stelle dieser Zeitschrift besprochenen Beitrag einen Überblick über die Haltung der amerikanischen Regierung und der amerikanischen öffentlichen Meinung zur Frage der Sicherheit; sein Beitrag ist dadurch besonders wertvoll, daß er darüber hinaus ganz konkret die Möglichkeiten und Grenzen amerikanischer Zusammenarbeit für die Sicherheit aufzeigt.

Die englische Gruppe gab in zwei umfangreichen Bänden zunächst die Haltung einer Reihe prominenter Einzelpersönlichkeiten wieder; in einem dritten besonders wertvollen Band wird ein Überblick über die Haltung der britischen Regierung und der britischen öffentlichen Meinung gegeben, die als in neun hauptsächliche Gruppen gespalten gesehen wird: die Gruppe der Imperialisten, die den Völkerbund ablehnen, da er das »Privateigentum« der französischen Republik und das Hauptquartier eines anti-hitlerischen Bündnisses sei, und die sich auf das Britische Reich zurückziehen wollen; eine konservativ-demokratische Gruppe, die sich vom Völkerbund und von Europa zurückziehen will und einen Bund demokratischer Staaten unter englisch-amerikanischer Führung und mit Einschluß der skandinavischen Demokratien anstrebt; eine Gruppe, die eine Zusammenarbeit mit den USA auf der Grundlage des Kellogg-Paktes, aber innerhalb des Völkerbundes anstrebt; eine Gruppe, die die Vorkriegspolitik der individuellen Sicherheit und der Bündnisse von Fall zu Fall vertritt; die jüngere Generation, die weithin außenpolitischem Zynismus oder einem rein negativen Pazifismus verfallen sei; die Gruppe der Revisionisten, Gegner der französischen Hegemonie und eines auf dem Versailler status quo beruhenden Völkerbundes, bis 1933 besonders stark durch die natürliche Verwandtschaft englischen und deutschen Wesens, seither geschwächt; die »psychologische« Schule, völkerbundstreu, aber sanktionsfeindlich; die christlichen Pazifisten; die Sozialisten, die für Völkerbund und Abrüstung eintreten.

Die französischen Professoren Scelle und René Cassin gaben einen außergewöhnlich interessanten Querschnitt durch die französische öffentliche Meinung, mit klassischen Formulierungen der französischen Nachkriegspolitik, mit einer eindringlichen Schilderung der tiefen französischen »Enttäuschung« und »Unsicherheit«, mit unfreundlichsten Ausfällen gegen Deutschland. Einige besonders markante Sätze seien angeführt: »Les pactes ou traités constituent la loi, mais ils (sc. die Franzosen) croient, qu'il n'y a pas de loi effective . . . si elle n'est pas accompagnée d'arbitres et de sanctions.« »Elle (sc. die öffentliche Meinung Frankreichs) sait que la victoire a été l'oeuvre d'une coalition et qu'une coalition n'est pas un phénomène permanent . . . ,

5) Philip C. Jessup: *International Security*. New York 1935.

on reproche au gouvernement . . . de n'avoir pas obtenu une démilitarisation totale de l'Allemagne . . .« Man wisse, »que ce sont précisément ceux dans la parole de qui il a foi (c'est-à-dire notamment l'Angleterre dont la loyauté envers les engagements pris est devenue en France un axiome), qui refusent de s'engager en vue des éventualités qu'ils redoutent le plus.« Sehr interessant ist auch das Zugeständnis (S. 27), daß Frankreich in der Rüstungsfrage bestenfalls bereit gewesen wäre, die deutsche Abrüstung aus einer diktierten in eine vertragliche umzuwandeln, »um die deutsche Ehre zu befriedigen«, niemals aber seine rüstungsmäßige Überlegenheit aufgegeben hätte. Sehr aktuell ist ferner der Satz: » . . . Une entente générale en Europe sur l'organisation de la paix commande tous les autres problèmes, y compris celui . . . de l'intégrité de l'Ethiopie, membre de la Société des Nations«. Die deutsche Außenpolitik, wie sie Frankreich sieht, wird auf S. 72 beschrieben als »liberté d'action, aucune participation à la sécurité collective, aucune permission que d'autres l'organisent«.

Die kanadische Denkschrift gibt überwiegend ein isolationistisches Bild: »Thus for Canada as for the United States, the organization of neutrality appears as a possible alternative to a system of collective security.« » . . . all attempts to isolate an "aggressor" and all advance arrangements for punishing him are simply methods of building up a preponderance of power against Germany which will make it forever unsafe for her to challenge the artificial French hegemony on the continent.«

Über die grundsätzlichen Fragen, die das erste Kapitel der Aussprache bildeten, sind, was für die wirkliche Erfassung des Themas bedauerlich, für die allgemeine, im Prinzipiellen unkritische Haltung aber vielleicht typisch ist, Memoranden nur von einer einzigen, freilich um so bedeutungsvolleren Seite eingelaufen, nämlich von Italien. In äußerst temperamentvollen grundsätzlichen Ausführungen greift Professor Coppola die Idee der kollektiven Sicherheit überhaupt als falsch an: »Ce mythe de la sécurité, ce cauchemar aux vagues contours trouble et fausse l'intelligence politique mondiale et particulièrement européenne, pèse sur la politique européenne et la paralyse«. Der Gedanke der kollektiven Sicherheit erscheint ihm unhistorisch, unmenschlich und daher unmöglich aus drei Gründen: a) weil man den Völkern verbiete, für ihre nationalen Interessen Krieg zu führen und sie zwingt, für ihnen fremde Interessen zum Krieg bereit zu sein (siehe oben); b) weil man damit aus jedem Konflikt einen Weltkrieg mache; c) weil man damit für immer das internationale Gleichgewicht versteinern würde. Es sei nicht möglich, den Krieg abzuschaffen, nur ihn seltener zu machen, aber nicht durch die Unterdrückung des Kriegs durch einen größeren Krieg, sondern durch die Beseitigung der Ursachen des Kriegs, indem man den

Völkern die Möglichkeit gebe, ihre wesentlichen Interessen, ihre vitalen Bedürfnisse auf friedliche Weise zu befriedigen. Diese Genfer Mythologie aber sei schon gescheitert; im Sommer 1934 z. B. sei die von einer fremden Macht ernstlich bedrohte Unabhängigkeit Österreichs nicht durch irgendein internationales Statut gerettet worden, sondern durch die prompte Mobilisierung italienischer Divisionen am Brenner. Dieses Scheitern berechtige zu folgenden Feststellungen: »1. Daß der vitale Instinkt der Völker, sei es in seinen defensiven, sei es in seinen aggressiven Formen, stärker ist als alle internationalen Statute der Ideologen, der Juristen und der Diplomaten, und daß deshalb jedes Volk bereit ist, Krieg zu führen, wenn seine vitalen historischen Interessen es verlangen. 2. Daß dagegen kein Volk geneigt ist, Krieg für eine abstrakte Idee zu führen, die es nicht direkt berührt. 3. Daß allein die Idee der partikulären und subjektiv gewerteten Sicherheit wirksam ist; und daß sie sich immer noch nach alter Methode durch die Rüstungen und durch die Bündnisse verwirklicht, das heißt durch die direkte oder indirekte Vermehrung der Stärke. 4. Daß die Idee der kollektiven Sicherheit bei den Völkern völlig unwirksam ist und bleibt, wenn man unter »kollektiv« universell und automatisch versteht. Und sie ist unwirksam, weil es eine falsche Idee ist. 5. Daß diese falsche Idee auch eine gefährliche Idee ist, weil sie Gefahr läuft, die Regierungen und die Völker in den falschen Glauben an eine falsche Sicherheit einzulullen; das plötzliche Erwachen daraus würde um so entsetzlicher und nicht wieder gut zu machen sein.«

Eine offenere Kampfansage an die ganze Idee der Konferenz läßt sich nicht wohl denken; die Auseinandersetzung mit den italienischen Thesen beherrschte infolgedessen auch das ganze erste Kapitel der Aussprache. Die eindringlichste Gegenstellung nahm der Engländer Toynbee ein: er knüpfte an die von Bourquin aufgestellte Unterscheidung von individueller und kollektiver Sicherheit an und erklärte die erstere für eine verhältnismäßig junge Erscheinung, die vor 400 Jahren zugleich mit dem Gedanken der absoluten staatlichen Souveränität aufgekommen sei; dieser Gedanke sei erst in unseren Tagen zu seiner logischen Konsequenz, nämlich dem totalen Staat, gelangt, der aber nur einen Übergangszustand darstelle, da entweder die Staaten ihre Souveränität zugunsten eines Systems kollektiver Sicherheit beschränken würden, um ihre Existenz überhaupt retten zu können, oder sonst ein allgemeiner Zusammenstoß der totalen souveränen Staaten erfolgen müsse, aus dem dann wohl ein Überstaat als Sieger hervorgehen würde, der sicher nicht ein europäischer, kaum ein der weißen Rasse zugehöriger sein würde. Diese zweite Entwicklung wurde von Coppola in seiner Erwiderung als durchaus nicht unwünschenswert hingestellt: das große Vorbild dafür sei das Römische Reich, das der Welt für 200 Jahre den

Frieden gesichert habe. Der Franzose René Cassin wies darauf hin, daß der Weltkrieg eine radikale Revolution der Geister in den am Krieg beteiligten Nationen hervorgerufen habe, die wüßten, daß ein neuer Großkrieg das Ende der menschlichen Zivilisation bedeuten würde. Retten könne nur ein systematischer Ausbau aller drei Gewalten, der richterlichen, gesetzgebenden und exekutiven, zugunsten des Völkerbundes, sowie die Schaffung einer internationalen Polizeimacht. Im ganzen drang so diese Diskussion weder zur historischen noch zur metaphysischen Tiefe des Problems vor; mit bloßen Nützlichkeitsgesichtspunkten aber ist der irrationale Vitalismus faschistischer Prägung keineswegs zu widerlegen.

Das nächste Kapitel, »Kriegsverhütung«, hat eine Bearbeitung in einer großen Reihe von Memoranden gefunden, und zwar zum überwiegenden Teil in der Behandlung des Problems der Organisation friedlicher Methoden als Ersatz für die Gewaltanwendung. Hier bildeten sich klar zwei Fronten, eine anti-revisionistische und eine revisionsfreundliche.

Die anti-revisionistische Front wurde geführt von den Memoranden der Rumänen Sofronie und Antonescu und des Polen Ehrlich. Für Antonescu ist die Revision das trojanische Pferd der gegenwärtigen internationalen Organisation; die Heiligkeit der Verträge wird damit begründet, daß Friedensverträge heutzutage nicht mehr nur die Überlegenheit einer Armee anerkennen, sondern auch die Überlegenheit einer Idee; der Artikel 19 sei falsch ausgelegt worden, er organisiere lediglich ein Prüfungsverfahren für die nach Artikel 18 beim Sekretariat eingetragenen Verträge daraufhin, ob sie nicht durch eine Unvereinbarkeit mit dem Pakt nach Artikel 20 unanwendbar geworden seien, und beziehe sich nie auf territoriale Bestimmungen, die im Gegenteil durch Artikel 10 völlig unangreifbar gemacht seien. Das Gebiet sei für den Staat nicht eines von mehreren Elementen der Staatlichkeit, sondern wesentlich und unentziehbar, wie der Körper für den Menschen. Statt einer Revision der Grenzen, die alle Sicherheit vernichte, müsse man die Grenzen »spiritualisieren«. Nach Ehrlich aber soll Artikel 19 nur den Sinn haben, daß die Versammlung von Zeit zu Zeit ganz allgemein alle Staaten auffordere, alle ihre Verträge mit fremden Staaten daraufhin zu prüfen, ob sie noch anwendbar seien, er bedeute aber nicht die Anregung irgendeiner konkreten Prüfung, irgendeines konkreten Vertrages.

Fast alle anderen Memoranden sind demgegenüber als revisionsfreundlich zu bezeichnen, wenngleich die größten Differenzen darüber bestehen, in welchem Verfahren eine Revision durchgeführt werden könnte. Aus der großen Fülle von Denkschriften kann hier nur die französische der Professoren Le Fur und Lapradelle als die bedeutendste herausgegriffen werden. Es ist immerhin erfreulich, aus fran-

zösischem Munde folgende Feststellung zu hören: »C'est précisément parce que les traités de paix sont particulièrement dangereux pour la paix du monde qu'il faut pouvoir les réviser lorsque cela est vraiment nécessaire...« Interessant ist auch der Vorschlag, beim Vorgehen nach Artikel 19 von der Einstimmigkeitsregel abzugehen und an ihre Stelle eine qualifizierte Mehrheit treten zu lassen. La Pradelle baute diese Ausführungen in der Aussprache noch weiter aus: der status quo müsse geändert werden, wenn nachgewiesen würde, daß er nicht richtig (by proper means) zustande gekommen sei; kollektive Sicherheit sei nur gültig, wenn sie den Schutz der »Menschenrechte« sichere, das müsse die Richtschnur für die weitere Entwicklung des Rechts sein, die besser in die Hände unabhängiger Richter als in die des politischen Völkerbundes zu legen sei. Der Südafrikaner van Pittius stellte in diesem Zusammenhang einige äußerst wichtige Fragen, die leider keine eingehende Berücksichtigung fanden: 1. Kann man den Krieg beseitigen, so lange noch Aussicht besteht, mit Gewalt größere Vorteile zu erringen? 2. Sind Gerichtshöfe imstande, über Lebensfragen wie nationale Ehre zu entscheiden? 3. Was versteht man unter Menschenrechten in bezug auf Staaten? 4. Krieg könne nur beseitigt werden, wenn man seine Ursachen beseitige; die Frage der Kriegsursachen bedürfe also einer eingehenden Prüfung und Klärung⁶⁾.

Professor Zimmern wies darauf hin, daß es in der Konsequenz des vorgeschlagenen Ausbaus liege, daß sich ein Majoritätstvotum gegen eine Minorität ergeben würde, die die Ausführung verweigere; sei es schon schwer, gegen einen Angreifer ein gemeinsames gewaltsames Vorgehen zu erreichen, um wieviel schwerer erst gegen eine Minorität, die bloß passive Resistenz übe.

Die offensichtliche und bei der Themenstellung zunächst nicht zu erwartende Konzentrierung der Konferenzarbeit auf diesen Aspekt der Kriegsverhütung ist bedeutsam als ein hoffnungsvolles Zeichen einer Durchbrechung der friedensgefährdenden statischen Front von Versailles, das noch unterstrichen wird durch die Wahl des Themas für die nächste Konferenz, worüber unten Näheres zu berichten sein wird.

Das nächste Kapitel, das Problem der Sanktionen, war in einer viel gründlicheren und systematischeren Weise durch Memoranden vorbereitet worden. Besonders wertvoll ist hier die englische Denkschrift, weniger in ihrem historischen, teilweise angreifbaren Teil, als in dem zweiten, systematischen Teil. Dieser geht von der — freilich angreifbaren — These aus, daß Recht zu seiner Wirksamkeit der Sanktionen bedürfe, und daß moralische Sanktionen, obwohl ein wertvolles Hilfsmittel, für sich allein, ohne materiell wirksame Sanktionen, unzu-

⁶⁾ Vgl. hierzu unten die Besprechung des Buches von Quincy Wright: »The causes of war and the conditions of peace« New York 1935.

reichend seien. Im einzelnen werden dann geprüft: diplomatische Sanktionen, finanzielle Sanktionen, das Embargo auf Kriegsmaterial, das Embargo auf für die Waffenherstellung nötige Rohstoffe, der internationale Boykott, militärische Sanktionen. Besonders interessant ist dabei eine Zusammenstellung darüber, welche für die Rüstungsindustrie notwendigen Rohstoffe den einzelnen Ländern durch ein Embargo in fühlbarer Weise entzogen werden könnten:

Sowjetrußland : Schwefel, Gummi.

Japan: Kupfer, Nickel, Eisen, Petroleum, Gummi.

USA: Nickel, Gummi.

Deutsches Reich: Petroleum, Nickel, Schwefel, Gummi, Kupfer.

Frankreich: Petroleum, Blei, Gummi, Kupfer.

Italien: Petroleum, Kohle, Eisenerze, Blei, Nickel,
Gummi, Kupfer.

Britisches Reich: besitzt alle Rohstoffe.

Die äußerst interessanten und gründlichen Untersuchungen dieser Denkschrift gipfeln in 6 Folgerungen, die als autoritative britische Äußerung angesichts der völkerrechtspolitischen Lage des Herbstes 1935 eine auszugsweise Anführung rechtfertigen: 1. Es gibt nur zwei Arten wirksamer Sanktionen, die wirtschaftlichen und die militärischen. 2. Die wirtschaftlichen Sanktionen erzeugen wirtschaftliche Rückwirkungen in den sie anwendenden Staaten und zwingen einige von ihnen zu teilweise militärischen Operationen (besonders zur See). 3. Falls alle Staaten sich an den wirtschaftlichen Sanktionen beteiligen, wird die Aktion des Angreifers so schwierig, daß sie nicht mehr lohnt. Diese Wirkung tritt aber nicht notwendig sofort ein. 4. Bis zum Eintreten dieser Wirkung kann ein Angriff dem Opfer soviel Schaden zufügen, daß die Nationen kein genügendes Zutrauen zu dem kollektiven Sicherheitssystem haben, es sei denn, daß auch militärische Sanktionen verfügbar sind. 5. Eine wirksame militärische Sanktion muß sofort verfügbar sein. 6. Wirksame Sanktionen sind bei der gegenwärtigen internationalen Organisation nur im Rahmen von Regionalpakten möglich.

Die Aussprache über Sanktionen wurde durch vier klare Fragestellungen des Kanadiers Reid eingeleitet: Soll man eine Verstärkung der Sanktionen nur anstreben mit einer gleichzeitigen Verstärkung der Revisionsmöglichkeit? Sollte eine Verstärkung der Sanktionen bedingt sein durch eine Rüstungsherabsetzung? Würden bei einer wirksamen Rüstungsherabsetzung nicht-wirtschaftliche Sanktionen allein genügen? Sind Regionalabkommen mit einem kollektiven Sicherheitssystem vereinbar?

Der britische Militärsachverständige Liddel-Hart wies darauf hin, daß das Problem der Sanktionen aufs engste mit den veränderten kriegstechnischen Bedingungen zusammenhänge, die vor allem darin

bestünden, daß heute eine klare technische Überlegenheit der Verteidigung über den Angriff bestehe, sodaß ein Angreifer nur mit Überraschungsmomenten ungeheuer schneller Aktion einen Erfolg erhoffen könne, wenn er nicht eine absolute materielle Überlegenheit besitze; alle wirksamen Entscheidungen kollektiver Aktion müßten also künftig in wenigen Stunden gefaßt werden.

Darüber, ob eine internationale Polizeiarmee geschaffen werden oder ob man sich im Falle militärischer Sanktionen auf nationale Kontingente verlassen sollte, gingen die Meinungen auseinander; für die erstere Meinung setzten sich vor allem die zahlreichen Denkschriften des New Commonwealth ein. Im allgemeinen fehlte es fast völlig an der Einsicht, daß Pakte zur gegenseitigen Hilfeleistung und Regionalpakete bei der heutigen politischen Lage oft eine verzweifelte Ähnlichkeit mit Militärallianzen alten Stiles haben. Auch die Begriffsbestimmung des Polen Bertoni wurde dieser Gefahr nicht Herr.

Die Aussprache über die Definition des Angreifers war meist allzu abstrakt und generell, was von dem Italiener Forges Davanzati eindringlich als geschichtsfremd und unrealistisch getadelt wurde, und betrachtete weithin die gefährliche, weil allzu starre wie allzu unklare Definition Litvinovs vom Sommer 1933 wenn nicht als Grundlage, so doch als Ausgangspunkt der Diskussion, ohne daß sich ein wirksamer Interpret der historischen Chamberlain-Worte von der »Falle für den Unschuldigen und dem Wegweiser für den Schuldigen« gefunden hätte.

Über das letzte der behandelten Kapitel, die Bedeutung der Neutralität in einem System der Kriegsunterdrückung, lagen eine ganze Reihe wissenschaftlicher Memoranden vor. Im folgenden wird ihr Hauptinhalt zugleich mit den Ergänzungen in der Aussprache zusammenfassend wiedergegeben werden.

Der Däne Georg Cohn vertrat den bereits früher von ihm in der Literatur gemachten Vorschlag, die am Streit nicht unmittelbar Beteiligten sollten nicht den einen der Kriegführenden für schuldig, den anderen für unschuldig erklären und auf Seiten des »Unschuldigen« gegen den »Schuldigen« in den Konflikt eingreifen, sondern sich gegen beide Seiten der Kriegführenden wenden, da als das Verbrechen nicht der »Angriff«, sondern der »Krieg« angesehen werden sollte; damit werde die Neutralität nicht abgeschafft, aber umgeformt. Professor Scelle: »Théorie du gouvernement international« ist der Meinung, daß das völlige Verschwinden des Begriffs der Neutralität im Zug der Völkerbundsentwicklung liege. Ebenso ist La Pradelle der Meinung, daß im Zuge der Entwicklung von Völkerbundssatzung und Kellogg-Pakt Neutralität aufhören werde, »eine Politik der Indifferenz zu sein und zu einer völkerrechtlichen Sanktion werde.« Lauterpacht kommt nach einer eingehenden historisch-systematischen Untersuchung zu dem Ergebnis, daß die Völkerbunds-

satzung zwar nicht die Neutralität, wohl aber den herkömmlichen Begriff der Neutralität abgeschafft und sie in eine »qualifizierte Neutralität« verwandelt habe. (La Pradelle spricht ähnlich von einer »relativen«, »gemilderten«, »wohlwollenden«, »differenzierenden«, »parteiischen« Neutralität.) Der Schweizer Schindler hält die Neutralität auch weiterhin in zwei Fällen für gerechtfertigt: 1. Wenn die Teilnahme eines Staates an einem Krieg ihn der Gefahr der Vernichtung aussetzen würde. Dies ist der Fall des einer Großmacht benachbarten Kleinstaates. Dadurch, daß ein solcher Staat neutral bleibt, verlangt er keine vorzugsweise Behandlung, sondern lediglich eine gerechte Verteilung der Kriegslasten. 2. Wenn die Neutralität ein wesentliches Element eines Befriedungssystems in einem bestimmten Teil der Welt sei.

Einer der entschlossensten Verfechter einer Fortdauer wenigstens einer beschränkten Neutralität ist Professor Jessup in seiner schon mehrfach erwähnten Denkschrift: »The policy of neutrality is firmly imbedded in American thought and practice. The American people are inclined to regard it as a traditional American doctrine in the same category as the Monroe Doctrine«. Statt des üblichen Begriffs der Neutralität als einer bloßen Methode, die Beteiligung am Krieg zu vermeiden, könne Neutralität ein Glied in einem System kollektiver Sicherheit sein und zur Beendigung oder Begrenzung des Krieges beitragen. So könne es, wenn der Angreifer nicht fixiert werden könne, möglich sein, eine gemeinsame neutrale Front gegen die beiden Kriegführenden zu errichten; so wäre es wohl im Weltkrieg 1914—18 sehr bedeutsam gewesen, wenn es eine Gruppe alliierter und assoziierter Neutraler gegeben hätte. Jessup meint, man könne im Interesse eines Systems kollektiver Sicherheit vielleicht auf folgender Basis zu einer Einigung mit den USA kommen: a) wenn die Völkerbundsglieder einstimmig den Angreifer bezeichnen und die USA diese Bezeichnung teilen: Entziehung des Regierungsschutzes gegenüber amerikanischen Bürgern, die an den Angreifer liefern; b) wenn die Völkerbundsglieder einstimmig sind, die USA aber dissentieren: Embargo auf Lieferungen an beide Seiten.

Auf jeden Fall zeigte die Aussprache, daß im Gegensatz zu der ursprünglichen Völkerbundstheorie, die heute noch von manchen festgehalten wird, die Neutralität nicht nur eine sehr lebendige Tatsache ist, sondern sich auch mit Erfolg gegen den Vorwurf wehrt, eine selbstsüchtige Boykottierung der Friedensbemühungen der Sanktionsmächte zu sein. Leider ist man auch hier nicht zur Tiefe des Problems vorgedrungen, hat nicht geprüft, ob nicht durch die Lokalisierung eines Konflikts, wie sie das Festhalten an der Neutralität bewirkt, das ganze System der kollektiven Sicherheit seiner Grundlage beraubt und eine wahrscheinlich sehr viel friedensdienlichere, aber von den Genfer Konstruktionen

durch eine Welt getrennte Reihe organisatorischer Möglichkeiten und geistiger Haltungen aufsteigt.

Die mehr repräsentativen Reden, die den Anfang und das Ende der Konferenz bildeten, trugen zwar naturgemäß zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung verhältnismäßig wenig bei, gaben aber doch einen sehr interessanten politisch-psychologischen Hintergrund für den Geist der Konferenz, die in einer Zeit stattfand, in der am Horizont bereits die Wolken des abessinischen Konfliktes deutlich sichtbar waren, während der deutsche Botschafter von Ribbentrop eben in London die Flottenverhandlungen führte, die den Beginn einer freundlicheren deutsch-englischen Atmosphäre bildeten. In der Eröffnungsrede von Sir Austen Chamberlain waren besonders zwei Gedanken bemerkenswert. Der eine war ein Zitat Kaiser Wilhelms I.: »Um einen erfolgreichen Krieg zu führen, muß der Angreifer die Sympathie aller hochgesinnten Männer und Länder auf seiner Seite haben«. Ebenso war der andere Gedanke auf eine ganz bestimmte konkrete Situation gerichtet: »Wenn eine Macht sich weigert, einem ihre Region betreffenden Sicherheitspakt beizutreten, ist es fast unvermeidlich, daß dieser Regionalpakt als gegen die nicht beitretende Macht gerichtet erscheint«. Professor Coppola faßte in seiner abschließenden Rede nochmals sehr wirkungsvoll seine Argumente zusammen; insbesondere wies er darauf hin, daß der Völkerbund nicht eine neue Ära in der internationalen Geschichte darstelle, sondern eine besonders wirksame und besonders gut als Ausfluß unparteiischer und universeller Gerechtigkeit verschleierte Garantie der dem Sieger selbstverständlich und berechtigterweise immer zufallenden Siegesbeute. Der Vorsitzende der Studiensitzungen der Konferenz, Allen W. Dulles, aber gab in seiner Schlußansprache eine Deutung der kollektiven Sicherheit, die aus dem Munde eines Amerikaners mit großer internationaler Erfahrung besonders bedauerlich war und die zeigte, welche ungeheure Kriegsgefährlichkeit verbunden mit einer einseitigen moralischen Diskriminierung ein System kollektiver Sicherheit besitzt, wie es in den Pakten zur gegenseitigen Hilfeleistung aufgebaut wird. Er sagte, in den Jahren zwischen 1914 und 1917 sei schon, bevor rechtliche Vorkehrungen dafür vorhanden gewesen seien, ein System kollektiver Sicherheit und Aktion rein durch die Macht der Umstände entstanden, dem es gelungen sei, den Nutzen aus diesem Krieg denen wegzunehmen, die den letzten Schritt taten, der den Krieg unvermeidlich machte!

Ein abschließendes Bild über das Ergebnis der Konferenz ist schon deshalb nicht möglich, weil entsprechend ihrem wissenschaftlichen Charakter Resolutionen nicht gefaßt wurden. Auf jeden Fall konnte der wissenschaftliche Wert dieser Tagung bei einem durch die große Politik der letzten 15 Jahre so eingehend vorbereiteten Thema wie dem der kollektiven Sicherheit nicht in dem Auffinden irgendwelcher

neuer Methoden oder Organisationsformen liegen, sondern erschöpfte sich mehr in einer Art Revue über sämtliche dieses Gebiet betreffenden Streitfragen und Standpunkte. Dabei bleibt es eine starke Lücke, daß es nicht gelang, die kritische Position Coppolas für die Konferenzarbeit in einem anderen Sinne als dem bloß formalen der Gewissenschärfung fruchtbar zu machen, wie auch bereits darauf hingewiesen wurde, daß die von einer Reihe hervorragender Gelehrter vertretene qualifizierte Neutralitätsthese fremd und unvermittelt neben der »klassischen« Sicherheitskonstruktion stehen gelassen wurde. Eine wirklich fruchtbare Durchbrechung des statischen Sicherheitsbildes ergab sich allerdings bei der Behandlung der Revisionsfragen, bei der sich aufs deutlichste zeigte, daß die öffentliche Meinung zum mindesten der wissenschaftlichen Welt in diesem Punkte in den letzten 15 Jahren wirklich weiter gekommen oder doch wenigstens zu einer reiferen Fragestellung gelangt ist. In diesem Sinne ist es als ein Zeichen der Einsicht und der mutigen Bereitschaft, an die entscheidenden Fragestellungen heranzugehen, zu werten, wenn die Konferenz als Thema der nächsten Tagung bestimmt hat:

»Peaceful solution of certain international problems („peaceful change“). The basic difficulties in, and the procedures for, the peaceful solution of economic, social and territorial problems, with special reference to questions of: a) population, migration and colonisation; and b) markets and the distribution of raw materials.«

Trotz der stark wirtschaftlichen Betonung bedeutet die Wahl des Themas zugleich das Eingeständnis, daß dieser zunächst im Rahmen eines umfassenderen Problemkreises als Einzelfrage aufgetauchte Komplex keine genügende Erörterung und Klärung gefunden hat, sondern eine eigene Tagung mit eingehender zweijähriger Vorbereitung erforderlich macht.

Eine letzte methodische Kritik soll gegenüber der gesamten Konferenzarbeit wie gegenüber der Wahl auch des neuen Themas ausgesprochen werden. Die Welt der internationalen Politik setzt sich in viel stärkerem Maße als die der Innenpolitik aus historisch einmaligen Akten und Zuständen zusammen; sie ist daher in viel geringerem Maße einer generell abstrahierenden Methode zugänglich, die schon bei innenpolitischen Vorgängen stärksten Bedenken unterliegt und hier die Forderung nach der Methode des »konkreten Ordnungsdenkens« (Carl Schmitt) hervorgerufen hat. Bei einem Studium internationaler Verhältnisse birgt die Abstraktion fast immer die Gefahr, sich nicht in Deckung mit der wirklichen Situation zu befinden, gefährliche Illusionen einer angeblichen Lösung zu fördern, auf jeden Fall aber nicht jenen Dienst wirklich verwendbarer Klärung zu leisten, den die praktische Politik

von der Wissenschaft zu erwarten berechtigt wäre. Nicht generelle Regeln, Systeme oder Programme können im heutigen Stadium der internationalen Politik Beiträge der Wissenschaft zu den Aufgaben praktischer Gestaltung sein, sondern ganz konkrete Untersuchungen konkreter Situationen, für die eine Methode lebensnaher und »aktivistischer«, »normativer« politischer Wissenschaft⁸⁾ allein geeignet erscheint. Wie lebensnah und konkret erweisen sich gegenüber allen scholastischen Paktkonstruktionen und Angreifer-Definitionen die 13 Punkte des deutschen völkerrechtspolitischen Programms in der Führerrede vom 21. Mai 1935. Der Berichterstatter hat Gelegenheit gehabt, die Konferenz darauf hinzuweisen, daß, wenn diese 13 Punkte von den übrigen Staaten in demselben Geiste aufgenommen würden, in dem sie aufgestellt worden seien, damit weit Wirksameres für den Frieden der Welt geleistet würde als durch ein Dutzend neuer Sicherheitspakete. Diese Stimme der wirklichkeitsnahen Konkretheit, des illusionslosen Realismus, der ernsten Verantwortung für die wirklichen politischen Nöte anstelle von Konstruktionen und Generalisierungen zu erheben, ist vielleicht der wichtigste Beitrag, den deutsche Wissenschaft heute der internationalen Diskussion zu leisten hat, ein Beitrag, dessen Fehlen auch auf der Konferenz weithin mit Bedauern vermerkt wurde, so insbesondere schon auf der Pariser Vorkonferenz 1934 in den Worten Toynbees, mit denen ich meinen Bericht abschließen will: »Heute bemerken wir die Abwesenheit — umso schmerzlicher, weil sie freiwillig ist — der Delegation eines großen europäischen Staates, der unfraglich von lebenswichtiger Bedeutung für das geistige wie für das politische und industrielle Leben der heutigen Welt ist. Es ist nicht nötig zu sagen, daß die Abwesenheit unserer deutschen Kollegen auf keine Handlung unsererseits zurückzuführen ist; ich könnte sogar hinzufügen, daß sie nicht unsere Schuld ist. Aber ich für mein Teil finde wenig Trost in diesem Umstand; die Lücke in unseren Reihen existiert, und wir haben sie so schnell wie möglich wieder auszufüllen. Gelehrte sind privilegierte Männer, geborene Bürger der Welt. Wenn es deshalb ihnen nicht gelingt, nationale Schranken zu überwinden, ist es klar, daß es den Völkern erst recht nicht gelingt. In der Zwischenzeit werden wir jede Bemühung machen, Deutschland zurückzubringen.«

⁸⁾ Vgl. Berber, Sicherheit und Gerechtigkeit, 1934, S. 33 ff.