

KOLOMAN VON KÁNYA  
ORGANISIERUNG DER SICHERHEIT  
UND ORGANISIERUNG DES FRIEDENS

Die Organisation der Sicherheit ist von gewisser Seite zum zentralen Schlagwort der europäischen Nachkriegspolitik gemacht worden. Wir wollen zunächst untersuchen, was „Sicherheit“ bedeutet. Sie stellt einerseits die Ungestörtheit des friedlichen Lebens der Nationen, andererseits aber auch die Unveränderlichkeit des Bestehenden dar. In diesem letzteren Sinne geht die Bedeutung des Wortes über die des Ausdrucks „Friede“ wesentlich hinaus. Diejenigen, die an der Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Zustände interessiert sind, setzen „Sicherheit“ mit „Frieden“ gleich: sie geben damit zu erkennen, daß sie die Konservierung der durch die Friedensverträge geschaffenen Zustände mit der Sache des Friedens schlechthin gleichzusetzen trachten. Auf diese Weise werden jedoch die wahren Bedingungen historischen Lebens und Werdens im Grunde gefälscht.

Es ist ein natürliches Streben jedes Staates, „Sicherheit“ zu haben, d. h. sich gegen fremde Angriffe sicherzustellen. Es gibt grundsätzlich zwei Wege, um dieses Ziel zu erreichen. Die eine Methode, die vor dem Weltkriege allgemein zur Anwendung gelangte, war die der „nationalen“ Sicherheit. Die einzelnen Staaten suchten ihren Rüstungen eine Stärke zu geben, die an sich genügte, fremden Angreifern die Lust zu eventuellen Abenteuern zu nehmen; oder aber, wenn sie es mit einem allzu starken Gegner zu tun hatten, schlossen sie Bündnisverträge mit anderen Staaten ab. Auf diese Weise kamen rivalisierende Bündnissysteme zustande, deren Gleichgewicht den Frieden eine Zeitlang sicherte.

Tatsächlich können solche, auf machtpolitischen Zielsetzungen beruhende Bündnissysteme nur eine Zeitlang den Frieden sichern. Ihr fortschreitendes Wettrüsten, ihre unauslöschbaren Interessengegensätze führen eine ständig zunehmende Spannung herbei, die sich über kurz oder lang in einem bewaffneten Konflikt entladen muß. Daß machtpolitische Bündnisse nur vorübergehend einen Stabilitätsfaktor darstellen, im Endergebnis jedoch vermöge des ihnen innewohnenden Prinzips der Rivalität zur kriegerischen Entscheidung drängen, ist eine These, die im Weltkriege ihre schauerliche Bestätigung fand.

Die andere Methode, die Sicherheit zu begründen, ist die „internationale“, mit anderen Worten die gemeinschaftliche Organisation aller Nationen im Dienste der Idee, den Frieden der Welt durch Zusammenschluß aller Mächte zu wahren. Eine solche Gemeinschaft aller Völker ist berufen, gegen jeden

Friedensstörer einheitlich aufzutreten und dadurch jeden bewaffneten Angriff unmöglich zu machen. Auf dieser Idee der kollektiven Sicherheit beruht die Institution des Völkerbundes.

Das Friedenssystem des Völkerbundes wurzelt in drei kardinalen Grundsätzen, die sämtlich — im Gegensatz zu der Methode der Vorkriegszeit, die auf der machtpolitischen Sonderstellung der einzelnen Staaten beruhte — eine Kooperation der Mitgliedstaaten zur Erhaltung des Friedens voraussetzen. Diese Grundsätze sind:

1. Die in den Artikeln 8 und 9 der Völkerbundsatzung enthaltene Verpflichtung der allgemeinen und proportionellen Abrüstung,
2. die in den Artikeln 12—15 vorgesehene Schlichtungs- und Schiedstätigkeit des Völkerbundes und des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und die im Artikel 19 vorgesehene Möglichkeit der Überprüfung und Abänderung der undurchführbaren oder den Frieden gefährdenden vertragsmäßigen Zustände, welche Bestimmungen man mit einem gemeinsamen Namen als den Völkerbundsapparat zur Verhütung des Krieges bezeichnen kann, und
3. die in den Artikeln 16 und 17 vorgesehenen wirtschaftlichen und militärischen Sanktionsmaßnahmen gegen paktbrüchige Staaten und Angreifer.

Die Tatsache, daß ein großer Teil der Staaten diese Rechtsnormen der Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen und der Behandlung internationaler Konflikte für sich als bindend anerkannt hat, stellt gegen die Vorkriegszeit zweifellos einen großen Fortschritt dar. Allein wir dürfen nicht vergessen, daß diese Rechtsnormen an sich noch kein lückenloses und genau funktionierendes Rechtssystem bedeuten. Die im Völkerbunde organisierten Staaten haben ihre volle Souveränität beibehalten, und der Völkerbund ist kein Überstaat, dessen Rechtshoheit der der einzelnen Mitgliedstaaten übergeordnet wäre. Die in den Artikeln der Völkerbundssatzung enthaltenen Bestimmungen sind eben bloß Rechtsnormen, Leitsätze der auf die Erhaltung des Friedens gerichteten koordinierten Tätigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Satzung stellt in ihrer heutigen Gestalt kein geschlossenes System der Friedenssicherung dar. Sie läßt in besonderen Fällen — zum Beispiel auf Grund des Artikels 15, Absatz 7 — den legalen Krieg zu und respektiert in allen Fällen die freie Entscheidung der Mitgliedstaaten, was in vielen Fällen dazu führt, daß auf Grund der Satzung keine Beschlüsse im Namen des Bundes gefaßt werden können. Um ein wirksames Instrument der Friedenssicherung zu sein, benötigt der Völkerbund einen sorgfältigen Ausbau seiner Grundsätze und Handlungsmöglichkeiten. Damit dies möglich sei, müssen aber zwei Voraussetzungen erfüllt werden.

Die erste ist die volle Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten, welche die einzig mögliche Grundlage der Solidarität zwischen den Bundespartnern ist. Ohne Solidarität gibt es kein kollektives System, und Solidarität kann es nur zwischen gleichberechtigten Partnern geben. Der größte bisherige Entwicklungsfehler des Völkerbundes besteht darin, daß er die Gleichberechtigung in fünfzehn Jahren nicht verwirklichte. Dieses Versäumnis, das in der Rüstungsfrage am krassesten zutage getreten ist, führte schließlich dazu, daß Deutsch-

land den Völkerbund verließ. Ungarn hat zwar das deutsche Beispiel nicht befolgt, es hörte aber seinerseits nicht auf, für sich Gleichberechtigung zu fordern.

Die zweite Voraussetzung des gesunden Funktionierens der Völkerbundsidee besteht darin, daß die beiden Normen der auf die Friedenssicherung gerichteten Tätigkeit des Bundes, nämlich Kriegsverhütung auf der einen und Vergeltung gegen den Angreifer auf der anderen Seite — die Abrüstung, die als eine Folge der geglückten Lösung der grundlegenden Friedensprobleme aufgefaßt werden kann, dürfen wir in diesem Zusammenhang beiseite lassen —, miteinander parallel entwickelt und in gleichem Maße gestärkt werden. Da der Völkerbund, wie wir gesehen haben, kein lückenloses und abgeschlossenes Rechtssystem, sondern ein sich auf Grund festgelegter Normen frei entwickelndes Gebilde darstellt, besteht die entscheidende Frage seiner gesunden Entwicklung darin, ob es gelingt, die ihm zugrunde liegenden Normen im richtigen Gleichmaß zur Entfaltung zu bringen. Um ein wirksames Regulierungsinstrument der politischen Beziehungen souveräner Staaten zu sein, muß der Völkerbund vor allem die kardinalen Grundsätze jedes politischen Daseins, das statische und das dynamische Prinzip, ins richtige Gleichgewicht bringen. Da politisches Dasein auf Grund eines reglosen Verharrens im gleichen Zustande ebensowenig vorstellbar ist wie im zügellosen Durcheinander des ununterbrochenen Wandels, muß für ein gesundes Verhältnis zwischen Statik und Dynamik, zwischen Beharrlichkeit und Veränderung, zwischen Sicherheit und Fortschritt gesorgt werden. Die internationale Ordnung braucht feste Grundlagen, um bestehen zu bleiben, sie braucht aber auch Anpassungsfähigkeit an die unabweisbaren Notwendigkeiten einer gesunden Entwicklung, um an der eigenen Starrheit nicht zugrunde zu gehen. Um diese allgemeine Wahrheit auf den Völkerbund anzuwenden, können wir feststellen, daß dieses internationale Organ sowohl in der Richtung der Rechtsgültigkeit als auch in der der Rechtsentwicklung ausgebaut werden muß. Eine einseitige Entwicklung in der einen oder der anderen Richtung kann nur zu Funktionsstörungen und zum schließlichen Versagen führen.

In welcher Richtung ist die Entwicklung des Völkerbundes in seiner bisherigen sechzehnjährigen Geschichte verlaufen? Wir haben seitens der führenden Völkerbundsmächte zahlreiche Versuche gesehen, die bestehende Ordnung automatisch gegen jeden gewaltsamen Angriff sicherzustellen. Die erste systematische Anregung in dieser Richtung war das Genfer Protokoll vom Jahre 1924, das eine organische Verbindung zwischen Schiedsgerichtsbarkeit, Feststellung des Angreifers und kollektiven militärischen Sanktionen statuieren wollte. Dieser Vorschlag ist am Widerstande der englischen konservativen Regierung, die das erste MacDonald-Kabinett ablöste, gescheitert. England hat keine abstrakten und sich auf unabsehbare Fälle erstreckenden Verpflichtungen militärischer Natur auf sich nehmen wollen und beschränkte sich daher auf die Garantierung der französischen Rheingrenze. Dann hat man versucht, das Sicherheitsproblem stückweise zu lösen und für einzelne Gebiete Europas Regionalpakte auf Grund der kollektiven Friedenssicherung ins Leben zu

rufen. Neben diesen bestehen auch direkte Hilfeleistungsverträge, die in mehr oder minder loser Anlehnung an den Völkerbundspakt die Integrität einzelner Staaten gegen äußere Angriffe sicherstellen wollen.

Wie gesagt, haben die führenden Völkerbundsmächte in den vergangenen sechzehn Jahren immer wieder den Versuch unternommen, den Sicherheitsapparat des Völkerbundes zu stärken, die kollektive Sicherheit Europas zu organisieren. Sie beriefen sich darauf, daß das Sicherheitsinstrument der Völkerbundssatzung, die Maschinerie der Sanktionen, an sich keine volle Garantie gegen Angriffe und Versuche zur gewaltsamen Abänderung bestehender Zustände bietet. Die in dem Artikel 16 vorgesehenen militärischen Sanktionen sind nicht obligatorisch, sie werden den Mitgliedstaaten durch den Völkerbundsrat nur vorgeschlagen, und was die wirtschaftlichen Sanktionen anbelangt, so sind diese prinzipiell zwar verpflichtender Natur, doch beschließt jeder Staat ihre Durchführung im eigenen Machtbereich. Kommt es einmal zum Kriege, so ist ein gemeinsames Vorgehen aller Mitgliedstaaten des Bundes gegen den Angreifer von vornherein keineswegs gesichert — nicht einmal im Falle eines illegalen Krieges, um von dem bereits erwähnten Fall des „legalen Krieges“ ganz zu schweigen.

Die bisherigen Versuche zur weiteren Ausgestaltung des Sicherheitsapparats des Völkerbundes gingen bis jetzt ausnahmslos vom universalistischen Gesichtspunkt der allgemeinen und kollektiven Sicherheit aus, sie mündeten aber mehr oder minder alle in partikuläre, auf Sonderfälle berechnete Sicherheitsabmachungen. Die tiefste Ursache dieses Entwicklungsganges liegt unseres Erachtens darin, daß die Festigung der Sicherheit stets nur einseitig, stets nur im Hinblick auf den eingangs erwähnten zweiten, speziellen Sinn des Wortes Sicherheit, ohne Rücksichtnahme auf das unerläßliche dynamische Element versucht worden ist. Ein wirklich universelles Friedenssystem kann aber nur aus dem Gleichgewicht des Sanktions- und des Vorbeugungsprinzips hervorgehen. Will man die Sicherheit dauerhaft und fest begründen, so muß man gleichzeitig mit dem Ausbau der Sanktionsmaschinerie auch den Vorbeugungsapparat der Völkerbundssatzung stärken. Der wichtigste Kern dieses Apparats ist aber neben den Schiedsbestimmungen des Paktes der Artikel 19, der die Überprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und der den Frieden gefährdenden Zustände vorsieht. Die Völkerbundssatzung statuiert somit die Möglichkeit der friedlichen Abänderung bestehender Verträge, aber die praktischen Mittel und Wege, wie diese Abänderung vorgenommen werden kann, sind in der Satzung bloß angedeutet, und von seiten der führenden Völkerbundsmächte ist bis jetzt kein Versuch unternommen worden, diese vorbeugende Methode der Friedenssicherung wirksam zu gestalten. Während zu kollektiver und automatischer Abwehr von Angriffen, zu Ausbau und Sicherstellung der Sanktionsmaschine bereits zahlreiche Initiativen ergriffen worden sind, hat man der gleichfalls notwendigen Ausgestaltung des Präventivsystems der Friedenserhaltung, der Ausschaltung der Kriegsursachen, bis jetzt keine Aufmerksamkeit gewidmet.

Diese Unterlassung auf der einen Seite ist für die Erfolglosigkeit auf der anderen direkt verantwortlich. Eine universelle und wahrhaft kollektive Begründung der Sicherheit kann nicht glücken, solange sie einseitig auf statischer Grundlage versucht wird. Die Völkerbundssatzung ist in ihrer jetzigen Gestalt eine lose Struktur der statischen und dynamischen Richtlinien. Ihr weiterer Ausbau kann nur dann die erwünschten Früchte tragen, wenn die vorhandenen Ansätze nach beiden Richtungen hin ausgewertet und weitergebildet werden. Jeder einseitige Versuch, den Pakt nur als statisches Instrument des Völkerlebens wirksam zu gestalten, ist von vornherein zur Erfolglosigkeit verurteilt. Solche Versuche beruhen auf der Verkennung des wahren Charakters der Völkerbundssatzung, die kein Sicherheitsvertrag einer bestimmten Ordnung, sondern eine Rechtsnorm für die internationale Entwicklung ist. Deshalb laufen alle Bestrebungen, einseitig nur den Artikel 16 der Völkerbundssatzung zu festigen und dadurch das Prinzip des Status quo als starre Norm aufzustellen, dem Geiste des Völkerbundes zuwider. Dieser Geist erfordert vielmehr, daß das unerläßliche dynamische Korrektiv des Status-quo-Prinzips zur praktischen Anwendung gelangen könne. Nur wenn man dies begreift, erkennt man auch die grundlegende Wahrheit, daß Sicherheit und Entwicklung keine unüberbrückbaren Gegensätze sind. Besonders erfolgreiche historische Gebilde, wie zum Beispiel das Britische Reich, haben dieses regulative Prinzip stets auf die eigenen Wachstumsprobleme angewandt. In der britischen Empirepolitik hat es stets genug Anpassungsfähigkeit an die Forderungen der lebendigen Entwicklung gegeben, und an den Erfolgen dieser Politik sieht man am besten, daß klug vorausschauende Anpassung immer die beste Politik und die wirksamste Methode der Verhütung gewaltsamer Ausbrüche ist. Es ist auch kein Zufall, daß gerade englische Politiker im Laufe der neuesten Diskussion über die Grundsätze einer richtigen Völkerbundspolitik die These aufgestellt haben, daß die Welt nicht statisch ist und daß der Völkerbund, um eine wahre Politik der kollektiven Sicherheit betreiben zu können, auch das Instrument der Kriegsverhütung, der Anpassung und Vorbeugung zu handhaben wissen muß.

Diese Erwägungen beleuchten die Beweggründe der Völkerbundspolitik der ungarischen Regierung. Das einseitige Vordringen der Sanktionspolitik, das die sechzehnjährige Entwicklung des Völkerbundes kennzeichnet, konnte nicht die Zustimmung Ungarns finden, weil es der wahren Konzeption des Völkerbundes nicht entspricht. Nur der gleichzeitige Ausbau der Sanktions- und der Präventionsmaschinerie kann der Organisation des wahren und dauerhaften Friedens den Weg ebnen. In dieser Synthese des statischen und des dynamischen Prinzips liegt die einzige Möglichkeit, den Krieg als Lösungsmittel internationaler Differenzen grundsätzlich auszuschalten. Aus diesem Grunde ist die Politik einer solchen Synthese die einzig wirksame Sicherheitspolitik.