

Übersehene Zeitenwende?

Ein Pakt ächtete 1928 erstmals den Krieg als Mittel nationaler Politik. Zwei Yale-Professoren deuten ihn als Schwelle zwischen alter und neuer Weltordnung.

Oliver Diggelmann

29.03.2018, 05.30 Uhr



Krieg als Mittel der Politik zu verbieten, ist nicht so leicht. (Bild: Khalil Ashawi / Reuters)

Das Irritierendste am Völkerrecht vor dem Ersten Weltkrieg war das «Recht der Staaten zum Krieg». Es war Teil einer internationalen Ordnung, die aus den Konfessionskriegen des 16. und 17. Jahrhunderts hervorgegangen war. Die Logik hinter diesem «Recht zum Krieg» war: Wenn Krieg nicht illegal ist,

bleibt der einzelne Krieg Sache der Beteiligten. Das barbarisch anmutende Recht folgte der Idee der Konflikteindämmung. Dritte sollten, anders als während der verheerenden Konfessionskriege, nicht hineingezogen werden. Der Erste Weltkrieg mit seinen 17 Millionen Opfern bedeutete, dass diese Logik an ihr Ende kam.

Das 2017 erschienene Buch «The Internationalists» der Yale-Professoren Oona Hathaway und Scott Shapiro befasst sich mit der Überwindung des «Rechts zum Krieg». Schwerpunkt ist das gute Vierteljahrhundert zwischen dem Ende des Ersten Weltkrieges und der Entstehung der Uno. Bereits die Völkerbundsatzung schränkte das Recht zum Krieg erstmals ein. Sie definierte vier Situationen, in denen Krieg fortan eine Völkerrechtsverletzung darstellte. Friedensgefährdende Spannungen mussten beispielsweise einem Schiedsgericht oder dem Völkerbundrat unterbreitet werden. Scheiterte die Vermittlung, sollte Gewaltanwendung erst nach drei Monaten wieder legal sein. Man setzte vorerst auf Abkühlung. Mit dem sogenannten Genfer Protokoll schlug 1924 ein erster Versuch fehl, im Rahmen des Völkerbunds Krieg generell zu verbieten. Grossbritannien, das um die Vorteile aufgrund seiner Überlegenheit auf See fürchtete, stellte sich quer.

Keine Fussnote der Geschichte

1928 kam es zum Abschluss eines Kriegsächtungspaktes. Bis 1934 traten ihm 63 Staaten bei – fast alle Staaten der damaligen Welt. Der Pakt verbot Krieg als Mittel der nationalen Politik. Sprachlich schloss dies bewusst an Carl von Clausewitz' berühmte Formulierung an, Krieg sei die «Fortsetzung der

Politik mit anderen Mitteln». Initiiert wurde der Pakt, dem Hathaway und Shapiro den Status einer Zeitenwende zubilligen, von den damaligen Aussenministern Frankreichs und der USA. Er wird deshalb auch als Briand-Kellogg-Pakt bezeichnet. Frankreich hatte ursprünglich einen bilateralen Pakt mit den USA avisiert. Davon erhoffte es sich Stabilität und Unterstützung in Europa. Der Vertrag wurde dann aber auf amerikanisches Betreiben hin als multilateraler Vertrag zur Zeichnung aufgelegt, weil die USA nicht in europäische Konflikte hineingezogen werden wollten.

Der Pakt ist bis heute kaum bekannt. Die geringe Aufmerksamkeit hat vor allem mit den grossen internationalen Krisen zu tun, die bald darauf einsetzten. Japan unterwarf 1931 die chinesische Provinz Mandschurei und versuchte einen Vasallenstaat einzurichten, der aber nicht anerkannt wurde. Italien eroberte 1936 Äthiopien. Der Niedergang des Völkerbunds beschleunigte sich. Der Briand-Kellogg-Pakt erscheint im Rückblick, wie die «Appeasement»-Politik des britischen Premierministers Neville Chamberlain 1938, als eines der vielen Zeugnisse der Naivität in jenen Jahren. Ein Grund für das bescheidene Interesse am Pakt ist auch, dass die Uno-Charta 1945 nicht nur eine neue Organisation für die Friedenswahrung schuf, nicht nur den Krieg an sich, sondern auch die Androhung von Gewalt ächtete. Damit gingen die Vereinten Nationen über den Kriegsächtungspakt weit hinaus. Der Briand-Kellogg-Pakt wurde zur Fussnote der Geschichte.

Fundamentalregel aller Politik

Hathaway und Shapiro wollen dies ändern. Sie erzählen die Geschichte des Kriegsächtungspaktes neu, beleuchten auf anschauliche Weise Vor- und Entstehungsgeschichte dieses völkerrechtlichen Vertrages. Weitgehend unbekannt ist etwa, dass er zum grossen Teil auf Impulse aus der Zivilgesellschaft zurückging. Insbesondere der geschickte Einsatz des amerikanischen Wirtschaftsjuristen Salomon Levinson, der mit dem ihn beratenden Philosophen John Dewey befreundet war, und des an der Columbia-Universität lehrenden kanadisch-amerikanischen Historikers James Shotwell spielte eine bedeutende Rolle. Levinson und Shotwell verfügten über Verbindungen zur amerikanischen Regierung. Sie lobbyierten hartnäckig, wenn auch keineswegs miteinander, für ihr Anliegen, und sie hatten in entscheidenden Momenten Glück. Hathaway und Shapiro verstehen es, das Ringen um den Pakt lebendig werden zu lassen. Hoffnungen, Enttäuschungen, kleinen und grossen Menschlichkeiten sowie den Launen individueller Schicksale wird viel Platz eingeräumt. Licht wird auch auf die Bedeutung des Paktes in den Krisen der 1930er Jahre geworfen. Er spielte in diesen eine wichtigere Rolle, als man angesichts der zeitlichen Nähe des Zweiten Weltkrieges im Rückblick annehmen könnte.

Den Autoren geht es aber um mehr als nur die Entstehungsgeschichte des Pakts. Sie deuten ihn als Epochenschwelle und Ursache der Entstehung einer «neuen Weltordnung», in der wir bis heute leben. Sie machen ihn zum Ereignis, mit dem die «alte Weltordnung» in ihr Auflösungsstadium tritt und die neue angelegt wird. Der Völkerbund erscheint bei ihnen, entgegen gängiger Lesart, nicht als gescheiterter erster Versuch, eine Organisation für kollektive

Sicherheit zu errichten. Er ist für sie Teil der «alten Weltordnung». Für Hathaway und Shapiro ruht er noch auf dem Fundamentalprinzip von Krieg und Gewalt. Das ist bemerkenswert, weil sich die Grundarchitektur der Uno an jener des Völkerbunds orientierte, dessen Mängel sie im Rahmen des Möglichen zu vermeiden suchte. Die Uno schuf nach Hathaway und Shapiro die notwendige Infrastruktur, um das 1928 Begonnene zu realisieren. Hauptargument der Autoren ist, dass die Zahl zwischenstaatlicher Kriege erst nach dem Zweiten Weltkrieg massiv zurückging. Sie heben auch hervor, dass die meisten Eroberungen der späten Zwischenkriegszeit, nach 1928, nicht anerkannt wurden. In vielen Fällen wurden sie später ganz oder teilweise rückgängig gemacht.

Das Buch ist im Guten wie Kritikwürdigen sehr amerikanisch. Die Autoren suchen mit grosser Entschlossenheit die steile These. Die Einteilung der neuzeitlichen Geschichte in eine fortschrittliche Periode der «neuen Weltordnung» mit Kriegsverbot ab 1928 und eine rückständige von Krieg und Gewalt zuvor ist grob – zu grob. Sie macht die Autoren bei manchem angeschnittenen Thema zu Gefangenen ihrer Erzählung. Was nicht hineinpasst, wird übergangen. Stabilität und Friedensbemühungen in der alten Ordnung etwa interessieren sie wenig, es wird vielmehr das Rohe in allen Farben beschrieben. Dieselbe Einseitigkeit ist etwa auch bei der Frage festzustellen, welche Faktoren ausser dem völkerrechtlichen Kriegsverbot zum Rückgang zwischenstaatlicher Gewaltkonflikte beigetragen haben könnten. Die Thematik ist komplex.

Mit Sicherheit spielten auch die nukleare Bedrohung, die Kriegsaversion «postheroischer» Demokratien und die mit der Entwicklung der Militärtechnik zusehends katastrophale ökonomische Bilanz von Kriegen eine Rolle. Der «Geist von Genf» der frühen Völkerbundjahre kommt in dem Buch nicht vor. So entsteht bei der Lektüre nicht selten der Eindruck, dass der eingängigen Grosserzählung zu viel geopfert wurde. Das Buch ist dennoch wertvoll. Es beleuchtet die Vorgeschichte des Paktes in der Zwischenkriegszeit und seine Rolle in den Krisen der 1930er Jahre im Detail und kenntnisreich, erschliesst bisher nicht bekannte Quellen. Hochinteressant sind auch die Ausführungen zu den Bemühungen, Eroberungen nach 1928 ohne Gewaltanwendung mit Sanktionen zu belegen. Nicht zuletzt: Amerikaner wissen zu unterhalten.

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.