

Die Problematik des Peaceful Change

HILMAR WERNER SCHLÜTER

Peaceful Change ist ein Begriff des Völkerrechts. Man versteht darunter die Änderung mehr oder weniger unhaltbarer politischer Zustände durch friedliche Mittel. Können etwa Deutschland, Korea, Vietnam, deren Teilung zu den unhaltbaren Zuständen zu rechnen ist, auf friedliche Weise wiedervereinigt werden? Sind andere schwerwiegende internationale politische Probleme durch friedliche Mittel zu lösen? Welche sind friedliche Mittel? Welche Wirkung ist ihnen beizumessen? Nicht wenige Skeptiker sagen keine. Aber heißt die Alternative Gewaltanwendung? Führt diese etwa zum Ziel, also zu haltbaren, vernünftigen Ergebnissen, oder schafft sie nur neue unhaltbare Zustände? — Unser Beitrag befaßt sich mit einem Teil dieser Fragen. Der Autor hat wiederholt Themen der Vereinten Nationen behandelt. Er hat ein umfangreiches Manuskript über die Vereinten Nationen fertiggestellt, das in Kürze als Buch erscheinen wird.

Wie in allen menschlichen Bereichen, so ist auch im Völkerleben „die Veränderung das Gesetz des Lebens“¹. Viele Veränderungen in der Geschichte wurden durch Kriege herbeigeführt. Mit der Einschränkung der freien Kriegführung nach dem Ersten Weltkrieg, mit dem Gewaltverbot der UNO-Charta und — was vielleicht entscheidend ist — mit der Schaffung vernichtender atomarer Zerstörungsmittel hörte der Krieg auf, ein sinnvolles Mittel zur Veränderung der politischen Verhältnisse zu sein. Die Dynamik der internationalen Beziehungen, die Tendenz zu politischen Veränderungen aber blieben erhalten. Es mußten nun Mittel, Methoden und Kriterien für die Herbeiführung von Veränderungen ohne Krieg, für friedliche Veränderungen, für ein Peaceful Change gefunden werden. Es ist kein Zufall, daß der Begriff „Peaceful Change“ in der Völkerbundszeit aufkam und in den dreißiger Jahren sich zu einem vielverwendeten Modewort entwickelte. Ganz überwiegend bürgerte sich der Ausdruck in seiner englischen Fassung auch in den anderen Sprachen ein².

I

Ganz allgemein versteht man unter Peaceful Change Verfahren zur Veränderung des Status quo ohne Gewaltanwendung. Dieser allgemeinen Formel fehlt aber beinahe jeder Inhalt; im übrigen ist sie nicht einmal ganz richtig. Fraglich ist nämlich, ob das Peaceful Change stets wirklich ganz friedlich verläuft. In vielen Fällen wurde nämlich Gewalt angewendet, allerdings nicht als einziges Mittel. Das eindrucksvollste Beispiel für ein Peaceful Change — die Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg — zeigt dies deutlich. Die Inder rühmen zwar die friedliche Befreiung ihres Landes von der britischen Kolonialherrschaft, doch übersehen sie dabei die lange Geschichte des keineswegs so friedlichen Konflikts, der der Unabhängigkeit voranging, und lenken ihr Hauptaugenmerk vielmehr auf die letzten Monate der Verhandlungen vor dem August 1947³. Entscheidend für das Peaceful Change ist also nicht, ob im — meist längeren — Verlauf eines Konflikts Gewalt angewendet wird, wesentlich ist vielmehr, daß die eigentlichen Veränderungen friedlich zustandekommen. Obwohl territoriale Fragen im Vordergrund der Erörterungen des Peaceful Change stehen, bilden sie keineswegs ausschließlich ihren Gegenstand. Auch eine weltweite und wirksame Entwicklungshilfe oder eine allgemeine Abrüstung sind Möglichkeiten für ein Peaceful Change. Von einem Peaceful Change kann nicht gesprochen werden, wenn die „friedliche Veränderung“ von einer Seite durch die Schaffung vollendeter Tatsachen herbeigeführt wird oder

wenn sie nur Vorstufen für gewaltsame Veränderungen bildet. Wilhelm Grewe stellt fest, daß es sich bei den außenpolitischen Schritten Hitlers in den meisten Fällen um einseitige Revisionsakte gehandelt hat. Allenfalls die Rückkehr des Saargebietes (1935) könnte als ein Fall des Peaceful Change gelten. Demgegenüber sind die Rheinlandbesetzung (1936), der „Anschluß“ Österreichs (1938), die Besetzung der Rest-Tschechoslowakei (1939) und die Rückgliederung Danzigs (1939) herausragende Beispiele für politische Veränderungen durch die Schaffung vollendeter Tatsachen. Keinen Fall des Peaceful Change bildet das Münchner Abkommen von 1938, obwohl es äußerlich den Charakter einer ohne Gewaltanwendung zustandekommenen Vereinbarung trug⁴. Eine Änderung, die nicht zum Kriege führt, ist keineswegs notwendigerweise eine friedliche Revision.

Peaceful Change bedeutet also friedliche Veränderung des Status quo in den internationalen Beziehungen, die die Zustimmung aller Parteien findet. Es zeigt sich, wie Grewe betont, „daß mit juristischen Definitionen auf diesem Gebiet wenig zu gewinnen und Peaceful Change vielmehr eine Frage politischer und historischer Wertung ist“⁵.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Revisionismus in den internationalen Beziehungen wesentlich komplexer. Die Befreiungsbewegungen der Kolonialvölker, die nationale Politik der befreiten Völker, die sowjetischen Expansionsbestrebungen und der sogenannte Polyzentrismus sind die neuen dynamischen Kräfte, die nun die Veränderung des Status quo anstreben. Die Revisionsbestrebungen sind aber nicht nur komplexer geworden. Die Welt lebt seit 1945 im Grunde — wie Morgenthau hervorhebt⁶ — in einer Lage, in der der Status quo im Unterschied zu den historischen Friedensschlüssen nicht definiert worden ist. Die Ereignisse nach dem Zweiten Weltkrieg haben nun gezeigt, daß ein in der Schwebe befindlicher Status quo ebenso schwierig friedlich zu verändern ist wie ein durch einen Friedensvertrag anerkannter.

II

Die internationalen Bemühungen, geeignete Methoden für friedliche Veränderungen zu finden, beginnen mit der Entstehung des Völkerbundes. Artikel 19 der Satzung öffnete die Tür für Vertragsrevisionen — die Hauptform des Peaceful Change —, doch wurde von den so gegebenen Möglichkeiten nur selten und in nebensächlichen Fragen Gebrauch gemacht. Diese Möglichkeiten waren ohnehin sehr gering, denn die Versammlung des Bundes konnte nur eine Nachprüfung von Verträgen und Verhältnissen empfehlen, sie konnte aber nicht neue Verträge vorschreiben. Wesentlicher aber war, daß der Mechanismus des Völkerbundes in einer von den Autoren der Satzung nicht vorausgesehenen Weise zu rein restaurativen Zwecken benutzt wurde.

Das Vorgehen Deutschlands, Italiens und Japans in den dreißiger Jahren hat aber den Revisionsgedanken ganz allgemein in Mißkredit gebracht. Artikel 14 der UN-Charta, der der Vollversammlung die Möglichkeit gibt, in gewissen Fällen „Maßnahmen zur Herbeiführung eines friedlichen Ausgleichs jeder Situation anzuraten“, bildet daher wirklich höchstens „eine bescheidene Annäherung an das Problem des Peaceful Change in einer dynamischen Welt“⁷. Ebenso wie Artikel 19 versagt auch Artikel 14 der Versammlung jede legislative Befugnis. Sie kann nur Empfehlungen aussprechen, und es besteht für die Interessenten an der Aufrechterhaltung über-

alterter Verhältnisse keine rechtliche Verpflichtung, solchen Empfehlungen nachzukommen.

Die eigentliche Ursache für das Unvermögen der Staatengesellschaft, ein funktionierendes Verfahren für friedliche Veränderungen zu entwickeln, liegt in der Tatsache, daß es einen echten Gemeinschaftsgeist in der internationalen Gesellschaft – im Gegensatz zum innerstaatlichen Bereich – nicht gibt. „Nichts macht den Gegensatz zwischen der innerstaatlichen und der internationalen Ordnung deutlicher“, schreibt Charles de Visscher, „als ein Vergleich der Reaktionen, wenn hier wie dort die lebenswichtigen Interessen auf dem Spiel stehen. Innerhalb des Staates sind es die lebenswichtigen, die im höchsten Maße politischen Interessen, die das Höchstmaß an Solidarität auslösen. Genau das Gegenteil zeigt sich im internationalen Bereich. Hier kann man ein gewisses beschränktes Maß an Solidarität feststellen, wenn es um wirtschaftliche oder technische Fragen z. B. geht; je stärker man jedoch die lebenswichtigen Fragen, wie die Erhaltung des Friedens und die Verhinderung des Krieges berührt, desto geringer wird der Einfluß, den die Gesamtheit der Staaten auf ihre Mitglieder ausübt“⁸. Peaceful Change ist deshalb ein so schwer lösbares Problem, weil Veränderungen des Status quo fast immer die lebenswichtigen Interessen der Staaten betreffen. Daraus ergibt sich aber auch, daß die internationale Gerichtsbarkeit mit ihrer heutigen eingegrenzten Zuständigkeit kein wirksames Instrument zur Änderung des Status quo und zur Herbeiführung eines Peaceful Change sein kann⁹.

III

Unter diesen Umständen ist es durchaus realistisch, daß im Vergleich zu dem reichhaltigen politischen Programm für die friedliche Streiterledigung das rechtliche Rahmenwerk der Charta von geringerer Bedeutung ist. Die UNO entstand als eine Organisation, die willens war, internationale Streitigkeiten – und jedes Peaceful Change-Begehren führt fast automatisch zu einem internationalen Streitfall – vor allem mit politischen Mitteln beizulegen.

Der herausragende Aspekt des Streitschlichtungssystems der Vereinten Nationen ist der multilaterale Grundzug¹⁰. Sieht man von den Verhandlungen zwischen den Parteien einmal ab, so handelt es sich bei allen anderen Methoden der Streitbeilegung – Vermittlung, Vergleich – um Verfahren, die einen mehr oder weniger ausgeprägten multilateralen Charakter aufweisen. Verstärkt zur Universalität wird dieser multilaterale Charakter, wenn sich die Weltorganisation als Ganzes hinter die Streitschlichtungsbemühungen stellt. Man hat zu Recht für die Tätigkeit der UN-Vollversammlung den Begriff „parlamentarische Diplomatie“¹¹ geprägt. Diese „parlamentarische Diplomatie“ der Versammlung – in der alle UN-Mitglieder vertreten sind – bedient sich zweier, sich gegenseitig ergänzender Methoden: sie versucht durch öffentliche Entschlüsse einen politischen und moralischen Druck auf die streitenden Parteien auszuüben und bemüht sich „in der Kulisse“ um Kompromißlösungen zur Beilegung eines Streits. Es handelt sich im wesentlichen um eine Kombination der grundlegenden Elemente der klassischen „Geheimdiplomatie“ und der zuerst von Wilson geforderten „offenen Diplomatie“.

Der Wirksamkeit der „parlamentarischen Diplomatie“ ist allerdings eine wichtige Grenze gesetzt: sie erweist sich als wirkungslos gegenüber dem erklärten Willen der Großmächte, die somit auch in der Vollversammlung indirekt ein Vetorecht innehaben, das sogenannte „eingebaute Veto“. Fast immer aber bilden die Entschlüsse der Versammlung einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichsten Interessen der Mitgliedstaaten. Im allgemeinen wird die Versammlung – ebenso wie der Sicherheitsrat – den akuten Ausbruch eines Streits verhindern oder doch eindämmen können. Das Ergebnis ist dann regelmäßig eine Art Waffenstillstand, eine Streitbeilegung auf der Grundlage des Status quo. Eine Ver-

änderung des Status quo aber, ein Peaceful Change, ist daher durch die gegebenen Streiterledigungsmittel nur in Ausnahmefällen und unter besonders günstigen Umständen herbeizuführen. Das bedeutet, daß ein Peaceful Change stets nur im Ad-hoc-Verfahren, nicht aber durch ein geordnetes Verfahren nach festen Regeln zustandekommen kann.

Ein Überblick über die Praxis der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Peaceful Change läßt erkennen, wie Claude sagt, daß einige der größten Triumphe der Weltorganisation in Regelungen bestanden, die nicht ganz friedlich waren, bzw. in Nichtlösungen, die dennoch den Frieden wahrten¹². Zur zweiten Gruppe gehören die Beendigung der Berliner Blockade, die Waffenstillstandsregelungen im Kaschmir- und im Palästina-Konflikt, die Kongo- und schließlich die Zypern-Krise. Kennzeichnend für alle diese Fälle ist, daß wohl der Frieden trotz mannigfacher Krisen erhalten werden konnte, daß es aber nicht gelang, die tieferen Ursachen der Konflikte zu beseitigen. Insofern kann man hier nicht von einem Peaceful Change sprechen. Das herausragende Beispiel für ein erfolgreiches Peaceful Change mit Hilfe der Vereinten Nationen ist aber die Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg.

IV

Dieser historische Prozeß der Befreiung der Kolonialvölker, der unmittelbar nach Kriegsende begann und heute im wesentlichen abgeschlossen ist, wurde vor allem durch drei Faktoren ermöglicht:

1. Der Zweite Weltkrieg hatte die Herrschaft der Kolonialmächte in ihren überseeischen Besitzungen entscheidend geschwächt.

2. Die beiden Weltmächte – die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion – unterstützten die Entkolonialisierung.

3. Die Entkolonialisierung war eine universale Bewegung. Hinter der Entkolonialisierung standen nicht nur die Weltmächte und die Völker, die um ihre Unabhängigkeit kämpften: auch weite Teile der öffentlichen Meinung in den Kolonialmächten unterstützten die Befreiungsbewegung.

Die Entkolonialisierung zeigt aber auch, daß jedes Peaceful Change zwei Probleme von grundlegender Bedeutung aufwirft:

1. Eine so große Bewegung zur Veränderung des Status quo kann ihre Ziele nicht völlig friedlich erreichen. Obwohl die Entkolonialisierung für große Teile des britischen Empire und für den größten Teil der Länder der heutigen Französischen Gemeinschaft tatsächlich friedlich verlief, konnten doch viele Kolonialvölker ihre Unabhängigkeit nicht allein mit friedlichen Mitteln erstreiten: es kam zu zahlreichen blutigen Konflikten und krisenhaften Auseinandersetzungen.

2. Die Entkolonialisierung zeigt aber auch, daß es kurzsichtig ist, bei der Regelung von internationalen Problemen von „Lösungen“ zu sprechen. Mit der Entkolonialisierung wurden zahlreiche Streitfragen gelöst, aber an die Stelle der alten Konflikte traten neue und oft ebenso ernste und friedensgefährdende Probleme. In den meisten der in jüngster Zeit befreiten ehemaligen Kolonialgebiete entstand ein aggressiver Nationalismus, der die Gefahr neuer Konflikte – diesmal unter den neuen selbständigen Staaten – allgegenwärtig sein läßt. Der Kaschmirstreit ist ein frühes Beispiel, doch beweisen die zahlreichen Konflikte, die seitdem im afro-asiatischen Raum ausbrachen, daß der indisch-pakistanische Zwist keinen Einzelfall bildet. Das merkwürdigste Beispiel ist sicher das Verhalten Indonesiens. Dieser Staat verdankte seine Unabhängigkeit fast ausschließlich den Bemühungen der Vereinten Nationen. Und doch verlief gerade dieser Staat als erster die Weltorganisation. Die Tatsache, daß die Entkolonialisierung, die man trotz mancher Bedenken als *die* große Bewegung des Peaceful Change bezeichnen kann, viel schneller Wirklichkeit wurde, als man 1945 noch glaubte, kann doch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es ein *geregeltes Verfahren* für ein

Peaceful Change heute eben noch nicht gibt. Grundlegende Änderungen hierin sind auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, und zwar aus zwei Gründen:

1. Die wachsende Komplexität der internationalen Beziehungen, die Tatsache, daß jeder einzelne Konflikt und jede friedensgefährdende Situation ihre ganz speziellen Merkmale trägt, die Vielzahl der auf der internationalen Bühne wirkenden Kräfte lassen erwarten, daß auch künftig neue Krisen von den Vereinten Nationen ad hoc gelöst werden müssen und im allgemeinen weiterhin durch Waffenstillstandslösungen beendet werden.

2. Die Entkolonialisierung kann nicht die Tatsache verbergen, daß ein nahezu universaler Konsens der Staaten nur in seltenen Ausnahmeständen erreichbar ist.

Daraus folgt, daß auch in Zukunft die Veränderung des Status quo, d. h. ein Peaceful Change, nur mühsam und, wenn überhaupt, improvisiert zustandekommen wird. Fraglich erscheint es, ob friedliche Veränderungen bei den Problemen möglich sind, die einmal eine intensive Zusammenarbeit aller Staaten bedingen und die zum anderen die vitalen Interessen der Großmächte berühren.

Zu der ersten Gruppe gehören die großen sozialen, wirtschaftlichen und humanitären Aufgaben: die Intensivierung und weitere Liberalisierung des Welthandels, die Hebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern und die Sicherung der Menschenrechte für alle Menschen in allen Staaten. Grundlegende Änderungen auf diesem Felde würden sicher Beiträge und Voraussetzungen für ein Peaceful Change darstellen. Die größten Hindernisse für ein Peaceful Change liegen aber dort, wo die lebenswichtigen Interessen der Großmächte von den angestrebten Veränderungen berührt werden. Daher sind die Bemühungen um eine internationale Abrüstung bisher ergebnislos geblieben.

Auch eine Revision oder Abänderung der UNO-Charta, die der Weltorganisation wirksamere Möglichkeiten für die Herbeiführung friedlicher Veränderungen geben würde, wäre selbst eine Maßnahme des Peaceful Change von ganz außerordentlicher Bedeutung. Jede Charta-Änderung oder -Revision setzt aber die Ratifizierung durch eine Zweidrittelmehrheit aller Mitgliedstaaten, einschließlich der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, voraus, aber eine keineswegs leicht durchzuführende Prozedur¹⁵. Aber die herausragende Stellung, die die Großmächte in der UNO innehaben, erscheint ihnen nicht immer ausreichend zur Wahrung ihrer lebens-

wichtigen Interessen. Verschiedene bedeutende internationale Probleme sind daher entweder ausdrücklich – wie die Friedensregelungen – oder praktisch – wie die Abrüstung – der Zuständigkeit der Weltorganisation zum mindesten teilweise entzogen worden.

Das übereinstimmende Urteil der Autoren, welche die Revisionspraxis der Vereinten Nationen untersucht haben, geht dahin, daß die neue Weltorganisation nur in solchen Fällen friedliche Revisionen zustandegebracht hat, in denen kein wichtiger Interessenkonflikt der Großmächte auf dem Spiel stand. Dieses Urteil dürfte auch für die Zukunft gelten¹⁴.

VI

Nach dieser verhältnismäßig skeptischen Beurteilung der tatsächlichen Peaceful-Change-Möglichkeiten müssen wir aber abschließend die Frage stellen, ob das Peaceful Change überhaupt als leitendes Ordnungsprinzip der internationalen Beziehungen denkbar ist. Dies ist eine Frage, die in vielen Darstellungen über das Peaceful Change überhaupt nicht aufgeworfen wird. Oder anders ausgedrückt: das positive Urteil über die Notwendigkeit des Peaceful Change wird als feststehend vorausgesetzt. So meinte Stevenson in einer Rede, das einzige Problem in der heutigen Welt bestehe darin, „ob die (notwendigen) Veränderungen gewaltsam oder friedlich sein werden“. Zur Begründung führte er aus: „Schon früher erlebte die Welt Zeiten des Friedens und der Ordnung. Stets wurde die Ordnung durch ein System garantiert, dessen Ziel es war, den Status quo zu erhalten. Gerade deshalb aber sind diese Ordnungssysteme zusammengebrochen, weil der Status quo auf die Dauer nicht zu verteidigen ist. Die Welt braucht ein dynamisches Ordnungssystem, ein System, das nicht nur eine Beendigung der Feindseligkeiten herbeiführt, sondern die Ursachen der Feindseligkeiten heilt.“ Nach diesem bewegenden und eindrucksvollen Appell fährt der amerikanische Chefdelegierte bei den Vereinten Nationen aber fort: „Es ist leichter, die Diagnose zu stellen (daß ein Peaceful-Verfahren erforderlich ist), als ein geeignetes Rezept auszustellen“¹⁵. Wir müssen daher die Frage aufwerfen, ob und in welchem Umfang Peaceful-Change-Verfahren in den modernen internationalen Beziehungen – die durch die Vorherrschaft der Großmächte und das Fehlen eines universalen Konsens gekennzeichnet sind – tatsächlich auch wünschenswert sind.

Die entscheidende Frage ist zunächst, wer nach welchen Kriterien entscheiden soll, ob und vor allem wie friedliche

1945: Die Gründerstaaten der UNO



Die Gründerstaaten der Vereinten Nationen. — 1. Ägypten, Argentinien, Äthiopien, Australien, Brasilien, Chile, China, Ecuador, Frankreich, Großbritannien, Indien, Kanada, Kuba, Liberia, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Peru, Philippinen, Sowjetunion, Südafrika, Venezuela, Vereinigte Staaten. Durch Ziffern gekennzeichnet: 2. Bolivien, Paraguay. 3. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama. 4. Griechenland. 5. Haiti. 6. Belgien, Luxemburg, Niederlande. 7. Dänemark. 8. Dominikanische Republik. 9. Irak, Iran, Libanon. 10. Jugoslawien, Syrien, Tschechoslowakei, Türkei. 11. Polen, Ukraine, Weißrussland. 12. Uruguay. 13. Kolumbien. 14. Saudi-Arabien. — Polen, das an der Versammlung nicht teilnehmen konnte, unterzeichnete später die Charta und gilt ebenfalls als Gründungsmitglied.

Veränderungen vorgenommen werden sollen. Beginnen wir mit der einfachen Feststellung, daß es klarerweise nicht Aufgabe des Peaceful Change sein kann, mit der Revision eines politischen Vertrages zu beginnen, sobald die Tinte trocken ist¹⁴. Die Folge wären chaotische Zustände. Andererseits gibt es sicher Verträge – wie Friedensverträge –, bei denen Bestimmungen wie Rüstungsbeschränkungen nach einer gewissen Zeit gemildert werden müssen, um schließlich ganz außer Kraft gesetzt zu werden. Das Peaceful Change, gedacht als ein geordnetes Verfahren zur Herbeiführung friedlicher, vereinbarter und gerechter Änderungen führt in der Praxis aber allzu leicht zu dem im Grunde unbefriedigenden Ergebnis, daß aller Wahrscheinlichkeit nach die Wünsche gerade der Staaten erfüllt werden, die ihre Bestrebungen besonders lautstark verfolgen und sich nicht scheuen, auch Krisen auszulösen. Das Dilemma ist – wie Claude schreibt – offenkundig: „Wenn unzufriedene Staaten und Völker sich wohlverhalten, dann erscheinen ihre Forderungen nicht dringend genug, um behandelt zu werden; tragen sie ihre Forderungen aber voller Unruhe vor, dann beschuldigt man sie der Erpressung“¹⁷. Die Erfahrung zeigt aber bedauerlicherweise, daß Erpressung und Druck eher zu erfolgreichen Veränderungen führen als ein ruhiges Abwarten und geduldiges Verhandeln.

Diesem Dilemma könnte man entgehen, wenn die internationale Gesellschaft gerecht beurteilen könnte, welche Änderungsforderungen berechtigt sind und welche nicht. Aber die Staaten, die die Aufrechterhaltung des Status quo befürworten, werden regelmäßig behaupten, daß der bestehende Zustand gerecht sei und die revisionistischen Staaten als potentielle Rechtsbrecher anzusehen sind. Beide Seiten rufen in einer solchen Lage oft das Selbstbestimmungsrecht oder das historische Recht an. In den meisten Konflikten handelt es sich jedoch nicht um einen langen Kampf zwischen Recht oder Unrecht, sondern um einen Konflikt zwischen Parteien, die in gleicher Weise von der Gerechtigkeit ihrer Sache überzeugt sind¹⁸. Selten jedenfalls zeigt sich in einer internationalen Krise eine Regelungsmöglichkeit, die eindeutig gerechter ist als alle anderen, noch seltener ist eine Regelung, die tatsächlich von beiden Seiten als gerecht angesehen wird. Eine internationale Regelung erfordert nämlich im allgemeinen eine Einigung zwischen Interessengegensätzen, die nicht nur konträr, sondern kontradiktorisch sind¹⁹.

Bedenklich muß auch die Tatsache stimmen, daß Peaceful-Change-Regelungen im allgemeinen die Zustimmung der Großmächte voraussetzen. Die Zustimmung der Großmächte ermöglicht zwar die Durchsetzung einer friedlichen Veränderung, doch ist dabei immer die latente Gefahr gegeben, daß die Interessen der Großmächte den Vorrang erhalten, während durchaus wichtige Interessen der an der Regelung beteiligten kleineren Staaten in den Hintergrund gedrängt werden, daß also die friedlichen Veränderungen wirklich friedlich zustandekommen, aber nicht gerecht sind.

Aus all dem folgt, daß Peaceful Change niemals isoliert betrachtet werden kann und daß die Veränderungen niemals das Problem des Völkerrechts und der Politik der Staaten-gesellschaft sein können. Will man das Problem des Peaceful Change in der richtigen Perspektive sehen, so müssen immer die Prinzipien der Gerechtigkeit und der Sicherheit mitberücksichtigt werden. Die Ereignisse der dreißiger Jahre haben deutlich gezeigt, daß die rohe Änderung durch die Schaffung vollendeter Tatsachen, auch wenn es nicht zu offenen Feindseligkeiten kommt, kein Peaceful Change darstellen. Das bedeutet: ohne ein Mindestmaß an Gerechtigkeit kann es kein Peaceful Change geben; andererseits dürfen friedliche Veränderungen nur so herbeigeführt werden, daß die Sicherheit der Staaten nicht gefährdet wird. Das absolute Sicherheitsstreben ohne jede Änderungsmöglichkeit führt zur Tyrannei oder zur gewaltsamen Veränderung, während

Änderungen ohne Wahrung der berechtigten Sicherheitsinteressen im Chaos enden²⁰. So verbirgt sich hinter dem Peaceful Change ein ganz allgemeines und grundlegendes Problem jeder Rechtsordnung, nämlich „die ewige Frage nach der Bewahrung der Stabilität und der Zulassung von Veränderungen“²¹. Das Problem des Peaceful Change besteht also in einem vernünftigen Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Gerechtigkeit, zwischen Stabilität und Veränderungen²². Für das Peaceful Change kann letzten Endes nur gelten, was Charles de Visscher für eine ähnlich schwierige Frage – das Selbstbestimmungsrecht – so formuliert hat: „Da gegenwärtig jede hinreichende Präzisierung fehlt, bildet es in keiner Weise einen Grundsatz des Völkerrechts. Kritisch angewendet, würde Anarchie die Folge sein“²³. Ebenso wie das Selbstbestimmungsrecht berührt jedes Peaceful Change die Interessen aller Staaten. Daher kann das Peaceful Change nur im Zusammenwirken mit anderen Faktoren, unter Berücksichtigung von Sicherheit und Gerechtigkeit ein Mittel zur Regelung internationaler Fragen sein.

Berücksichtigt man die Schwierigkeiten und die Problematik des Peaceful Change, so kann es nicht verwundern, wenn das Völkerrecht in seiner Tendenz konservativ, d. h. status-quo-freundlich ist, auch wenn die Notwendigkeit, in Ausnahmefällen friedliche Veränderungen zu ermöglichen, durchaus anerkannt wird. „Wenn wir ein Völkerrecht haben wollen“, schreibt Brierly, „so werden wir anerkennen müssen, daß es seiner Natur nach eine konservative Kraft ist mit einer Tendenz – und zwar einer ausgeprägten Tendenz – zugunsten des Status quo“²⁴. Diese Skepsis gegen ein allzu vorbehaltloses Bekenntnis zum Grundsatz der friedlichen Veränderungen findet sich auch bei manchen Politikern. So erklärte der frühere US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, Cabot Lodge jr.: „Ich sehe einige Probleme, die Sie nicht lösen können, zumindest jetzt nicht. Vielleicht können Sie sie in zehn Jahren lösen... Das Beste, was Sie heute tun können, ist, die Sache... in die Länge zu ziehen und zu improvisieren. Auf diese Weise wird wenigstens nicht geschossen... – und das ist eindeutig ein Gewinn...“²⁵.

Anmerkungen:

- 1 Dulles, John Foster: *War or Peace*, New York 1955, S. 18–19.
- 2 Grewe, Wilhelm: *Peaceful Change*, in Strupp-Schlochauer: *Wörterbuch des Völkerrechts* Bd. 2, Berlin 1961, S. 752.
- 3 Schleicher, Charles P.: *International Relations*, Eaglewood N. J. 1962, S. 226.
- 4 Siehe Anm. 2, aaO, S. 753.
- 5 Siehe Anm. 2, aaO, S. 754.
- 6 Morgenthau, Hans J.: *Politics among Nations*, 2. Aufl. 1956, S. 451.
- 7 Goodrich-Hambro: *The Charter of the United Nations – Commentary and Documents*, Boston 2. Aufl. 1949, S. 178.
- 8 Visscher, Charles de: *Theory and Reality in Public International Law*, London 1962, S. 89.
- 9 Bloomfield, Lincoln: *Law, Politics and International Disputes*, in: *International Conciliation*, Nr. 516 (1958).
- 10 Claude, Inis L.: *Swords into Plowshares – The Problems of Progress of International Organization*, New York 1956, S. 228.
- 11 Vgl. hierzu im einzelnen Rusk: *Parliamentary Diplomacy – Debate vs. Negotiation*, *World Affairs Interpreter*, XXVI. Nr. 2, S. 121 ff. sowie Jessup: *Parliamentary Diplomacy*, Leyden 1956.
- 12 Siehe Anm. 10, aaO, S. 242.
- 13 Art. 108 und 109 der UN-Charta – zum Ganzen: Wilcox-Marcy: *Proposals for Changes in the United Nations*, Washington D. C. 1955.
- 14 Siehe Anm. 2, aaO, S. 757; siehe Anm. 8, aaO, S. 323.
- 15 Stevenson, Adlai E.: *From Containment of Cease-Fire to Peaceful Change*, *United States Information Service* vom 23. März 1964.
- 16 Price, Peter: *The Power and the Law – A Study in Peaceful Change with Special Reference to the British Commonwealth and the United Nations*, Genf 1954, S. 66.
- 17 Siehe Anm. 10, aaO, S. 239–240.
- 18 Siehe Anm. 3, aaO, S. 225.
- 19 Siehe Anm. 16, aaO, S. 66.
- 20 Siehe Anm. 16, aaO, S. 96.
- 21 Pound, Roscoe: *Introduction to the Philosophy of Law*, zitiert nach Grewe, siehe Anm. 2, aaO, S. 752–753.
- 22 Liska, George: *International Equilibrium – A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security*, Harvard University Press 1957, S. 80.
- 23 Siehe Anm. 8, aaO, S. 128.
- 24 Brierly, J. L. in: *International Affairs* (1946), S. 358.
- 25 Zitiert nach Claude, siehe Anm. 10, aaO, S. 243.