ABHANDLUNGEN

Friede durch Gleichgewicht der Macht?

Carl Bilfinger

Das Wort vom Gleichgewicht der Macht [1]) zur Gewährleistung allgemeinen und ständigen Friedens, als Voraussetzung und Stütze der Idee völkerrechtlicher Ordnung, als Staatsraison und politische Maxime, hat sich behauptet, allen Kritikern, Leugnern und Spöttern zum Trotz. Wir finden es im Bereich der Historie, aber wir finden es schon früh in den Lehrbüchern des Völkerrechts, die es als Inventarstück ihres Stoffes mit sich führen, obwohl es nicht eigentlich eine Lehre des Rechts ist, vielmehr wesentlich der politischen und soziologischen Wissenschaft zugehört. Die Staatenpraxis der letzten zwei Jahrhunderte hat sich dieser rationalistisch begründeten, zugleich empirisch behaupteten, mit dem Ethos des Eudämonismus, der Wohlfahrt Aller vorgetragenen Lehre bedient, zur Rechtfertigung diplomatischer Aktionen, von Kriegen und von Friedenstraktaten – mit dem Risiko der Enttäuschung, der Verwirrung von Mittel und Zweck, der Verwechslung von Ursache und Wirkung. Die Friedensschlüsse nach den großen Kriegen haben, jeder in seiner Weise, die Aufgabe gesehen, ein relativ stabiles Gleichgewicht durch den jeweils konkreten Frieden und einen relativ ständigen Frieden durch Gleichgewicht herzustellen: Diplomatie, Krieg und Frieden für die Sache des ständigen Friedens durch Gleichgewicht der Macht. Davon zeugen der Friede von Utrecht und die Deklarationen der Ära des Wiener Kongresses. Von den vielen Belegen dafür, daß ähnliche Überlegungen sich bis

[1]) Im vorliegenden Rahmen kann auch in Form einer Auswahl eine Bibliographie des Gleichgewichtsproblems nicht gegeben werden. Es sei verwiesen auf die Angaben im Text, in den Anmerkungen und in dem Anhang.

Hervorgehoben sei u. a. die vortreffliche, auch heute noch keineswegs überholte Schrift von Kaeber, »Die Idee des Europäischen Gleichgewichts in der publizistischen Literatur vom 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts«, Berlin (1907); ferner Charles Dupuis »Le principe de l'Equilibre et le Concert Européen«, Paris (1909); J. Ter Meulen »Der Gedanke der internationalen Organisation«, Den Haag (1917, 1929 und 1940); von Vietsch »Das Europäische Gleichgewicht«, Leipzig (1942), siehe dazu die Besprechung von Triepel in dieser Zeitschrift, Bd. XII (1944), S. 130–136; von Elbe »Die Wiederherstellung der Gleichgewichtsordnung in Europa durch den Wiener Kongreß«, diese Zeitschrift, Bd. IV (1934), S. 226–260; bei den Vorgenannten s. überall weitere Literatur; ferner Ottocar Weber »Der Friede von Utrecht«, Gotha (1891).

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

in die jüngste Zeit fortsetzten, seien hier herausgegriffen Betrachtungen aus Vagts, "The Balance of Power, Growth of an Idea", 1948:

»Als Sir Stafford Cripps als britischer Botschafter 1940 nach Moskau kam, fragte er Stalin nach der Haltung der Sowjetregierung in bezug auf folgende Punkte: ‚Die britische Regierung war überzeugt, daß Deutschland nach der Hegemonie in Europa strebte und alle europäischen Länder verschlingen wollte. Dies sei für die Sowjetunion wie für England in gleicher Weise gefährlich. Daher sollten sich beide Länder auf eine gemeinsame Politik des Selbstschutzes gegen Deutschland und der Wiederherstellung des europäischen Gleichgewichts einigen.'

Stalin lehnte es ab, in der Haltung Deutschlands dergleichen hegemoniale Absichten zu sehen ... Das sogenannte Europäische Gleichgewicht der Macht habe bisher nicht nur auf Deutschland sondern auch auf der Sowjetunion gelastet. Daher möchte die Sowjetunion alle Maßnahmen ergreifen, um die Wiederherstellung des alten Gleichgewichts der Macht in Europa zu verhindern.« [2])

Eine andere Schrift, von 1948, mit dem Titel "US Foreign Policy and the Balance of Power" [3]), die den »grundsätzlichen Konflikt zwischen der Sowjet-Union und den Vereinigten Staaten« für die »zentrale Frage der Weltpolitik« erklärt, sucht die Lösung in der »Wiederherstellung des Gleichgewichts der Macht in Europa und Asien«, die als das »Problem der US Außenpolitik« schlechthin angesehen wird; der Verfasser untersucht hierbei das »Minimum der Bedingungen für die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Macht in Europa«.

Wir sehen, die Lehre oder These vom Gleichgewicht der Macht ist, wenn auch von jeher umstritten, noch lebendig, selbst unter Verhältnissen, die von Grund aus verschieden erscheinen von der Lage, in der es seinen Ruf erlangt und, späterhin, bewährt hat. War nun jenes mit dem Wiener Kongreß begonnene Jahrhundert nur eine Fügung, ein Zusammentreffen zufälliger Umstände? Wie dem auch sei, die Frage ist heute gestellt, ob das Gleichgewicht der Macht eben nur noch der Geschichte angehört oder ob

---

[2]) In World Politics, Quarterly Journal of International Relations, I, Nr. 1, S. 82 ff.: "When Sir Stafford Cripps came as British ambassador to Moscow in the summer of 1940 he asked Stalin about the attitude of the Sovjet Government toward the following point: 'The British Government was convinced that Germany was striving for hegemony in Europe and wanted to engulf all European countries. This was dangerous to the Sovjet Union as well as England. Therefore both countries ought to agree on a common policy of self-protection against Germany and on the re-establishment of the European Balance of Power.' Stalin declined to see any such hegemonial intentions on the part of Germany... The so called European Balance of Power had hitherto oppressed not only Germany, but also the Sovjet Union. Therefore the Sovjet Union would take all mesures to prevent the re-establishment of the old Balance of Power in Europe."

[3]) Robert Strauß-Hupe in The Review of Politics, Vol. 10, Nr. 1, Jan. 1948. S. 176 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

es sich auch jetzt noch als eine Vorstellung legitimieren kann, die mehr bedeutet, als ihre Kritiker wahr haben wollen.

Vielleicht handelt es sich um den natürlichen Widerstreit des Gedankens von der Genossenschaft und Freiheit unabhängiger Staaten und, andererseits, der Hegemonie. Es wäre das eine Alternative, die Gegenüberstellung zweier Möglichkeiten internationaler politischer Ordnung: auf der einen Seite die Staatenordnung auf rein genossenschaftlicher Grundlage, entsprechend der Idee des klassischen Völkerrechts, auf der anderen Seite, die der Wirklichkeit näher ist, Ordnung der Staaten durch Kombination von Genossenschaft und Hegemonie. Es ist das also nicht ein Verhältnis nur konträrer und polemischer Antithese. Triepel[4]) bezweifelt wenigstens, daß das Gleichgewicht ein »hegemoniefeindliches Rechtsprinzip« darstelle; Bedenken hat er im Grunde nur insoweit, als es sich um die Möglichkeit der Hegemonie einer einzelnen Großmacht handle; er findet, das Gleichgewichtsprinzip[5]) stehe der Hegemonie einer großen gegenüber einer anderen Macht nicht entgegen. »Nur eine Grenze ist gesteckt: Die Macht des durch Anschluß eines oder mehrerer Gefolgstaaten gestärkten Staats darf nicht so bedeutend werden, daß die Gesamtheit der übrigen Staaten nicht mehr imstande ist, ihm und seiner Gefolgschaft die Spitze zu bieten.« (A. a. O. S. 212 f.) Damit ist die, nach der Meinung von Max Huber[6]) (1910) schon in den Zeiten der Heiligen Allianz angeschnittene Frage einer universellen Kollektivhegemonie nicht verneint, wohl aber, im Ergebnis, der Welt-Föderalismus von Kant[7]) als unvereinbar mit der Idee des Gleichgewichts abgelehnt. Gibt es hier einen Kompromiß? Dazu soll im folgenden eine Stellungnahme versucht werden.

Nach ihrem historischen Ursprung und Sinn kann sich die Gleichgewichtsmaxime nur legitimieren als Beitrag zum Dienst am Ideal des ständigen Friedens. Es ist die Tragik dieser Lehre, daß sie mehr als Losungswort für wirkliche, vermeintliche oder auch angebliche Befreiungskriege oder für bewaffnete Interventionen und Präventionen gegen drohende Übermacht gedient hat. Selten aber, ja eigentlich nur ein einziges Mal, war es ihr vergönnt, zur Festsetzung eines vernünftigen und einigermaßen wirklich dauernden Friedens beizutragen. Gewiß, die Idee vom Gleichgewicht wendet sich mit einigem Grund gegen Vorherrschaft, Vormacht und Übermacht.

---

[4]) Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten. Stuttgart 1938, S. 213 f.
[5]) Über die Charakteristik der Gleichgewichtsidee durch Triepels. oben S. 9.
[6]) M. Huber im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IV, 1910, S. 108.
[7]) Siehe darüber weiter unten S. 36.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Aber dieser Grundsatz, diese Gegnerschaft kann, nach den Erfahrungen der Staatenpraxis, in Wirklichkeit ebensowenig absolut sein, als zum Beispiel die in der Deutschen Bundesverfassung von 1819/20 statuierte Bestätigung der Ideen der Unabhängigkeit, Freiheit und Gleichberechtigung seiner Mitgliederstaaten oder als die entsprechenden Deklarationen der UN-Charta.

Die Formel von Utrecht war das Bekenntnis der Gleichgewichtslehre; mit der Ära des Wiener Kongresses begann und endete, ein Jahrhundert später, ihr unleugbarer Erfolg. Ist nun aber die Hegemonie, Gegenpol des Gleichgewichts, überall und wirklich das Böse, das im Namen der Freiheit um jeden Preis bekämpft werden muß, trotz der Erfahrung, daß dieser Kampf so oft – um nicht zu sagen: in der Regel – mit einer neuen Hegemonie geendet hat? Betrachtet man die neuere und neueste Geschichte des »Gleichgewichts« näher, so findet man überall, mehr oder weniger deutlich, das Moment kollektiver Hegemonie in Verflechtung mit dem Gleichgewicht, sei es nur tatsächlich, oder sei es kombiniert mit dem Versuch rechtlicher Normierung. Ferner: es läßt sich, mindestens, die Frage diskutieren, ob nicht die Kollektiv-Hegemonie des Europäischen Gleichgewichts auch innerhalb eines Systems einen besonderen hegemonischen Einfluß- und Ausgleichsfaktor in sich barg, insbesondere, ob nicht die Rolle Englands als »Zünglein an der Waage« in jenem Sinne gedeutet werden darf.

Das Europäische Gleichgewicht war mehr als eine bloße Methode hoher Politik gewesen, es war ein loses, ungeschriebenes Ordnungssystem, bestimmt für die Aufrechterhaltung des Friedens. Wir haben es erkannt als ein Gut, von dem der Satz gilt, daß sein wahrer und voller Wert erst dann hervortritt, wenn es verloren ist. Verglichen mit den Weltkriegen waren die Kriege zwischen 1815 und 1914 »dogfights«; nach diesem Maßstab beurteilt, waren jene hundert Jahre eine Periode des Friedens. Damals bestätigte sich die Anschauung, daß das Gleichgewicht zwar nicht irgendwie selbst »Recht« sei, wohl aber eine tatsächliche Voraussetzung des normalen, klassischen Völkerrechts. Normal ist es als Friedensordnung zwischen den zivilisierten, grundsätzlich unabhängigen oder als »souverän« bezeichneten Nationen. Nicht normal, sondern ein die normale Ordnung unterbrechender Ausnahmezustand ist der Krieg: silent leges inter arma, vorbehaltlich der Ausnahmen, die das ius in bello von diesem Ausnahmezustand statuiert. Diese Ordnung, in dem Sinne eines wirklich befriedeten Zustandes, ist nicht zurückgekehrt. Der von Woodrow Wilson unternommene Versuch, das zerstörte Gleichgewicht der Macht, das eine faktische Grundlage jener Ordnung gewesen war, durch eine rechtsförmige Organisation wieder herzustellen, ist fehlgeschlagen.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die gegenwärtige Periode der Gärung, oberflächlich gesehen ein Pendeln oder Oszillieren zwischen Frieden und Krieg, ist vielleicht ein Stadium des Übergangs zu einer weit über die Grenzen der Tradition des aequilibrium potentiae hinausführenden Entwicklung. Ist dem so, alsdann muß auch der oben angedeutete Zusammenhang von Gleichgewicht und Völkerrecht sich in einer entsprechenden Rückwirkung auf diese beiden Fragenkreise äußern. So ist nunmehr die Vermutung bestätigt, daß der Gedanke des Gleichgewichts nicht mehr europäische oder nur europäische, sondern universelle Bedeutung beansprucht. Wenn auch in mehrere Regionen der Welt aufgegliedert, steht er doch innerhalb jenes größeren Rahmens, ähnlich dem Gleichgewichtssystem innerhalb des Heiligen Römischen Reiches oder des Deutschen Bundes in seinem Verhältnis zu Europa. Ein solches weltumspannendes Problem zeichnet sich in der gegenwärtigen Dualität und Rivalität zwischen Ost und West ab; wir sahen, daß es in den Essays der zeitgenössischen Literatur zum Teil noch immer unter dem Gesichtspunkt des Gleichgewichts betrachtet wird. Daß aber eine solche Zweiteilung jedenfalls dann, wenn sie von einer entsprechenden Aufspaltung der Ideologien begleitet ist, eine Gefahr für die Einheit des Völkerrechts bildet, haben wir vor Augen. Kann man alsdann noch von Gleichgewicht reden, etwa so wie das von den Vormächten Österreich und Preußen im Deutschen Bund unter der Herrschaft Metternichs behauptet werden durfte? Das seinerzeit in Utrecht verkündete, in Wien, in der Heiligen Allianz und hernach festgehaltene Prinzip ist nicht nur Abwehr und Verhinderung von Übergewicht, nicht nur ein Nebeneinander[8]), sondern zugleich ein Miteinander. Erst so wird die Beziehung der Gleichgewichtsmaxime zum Recht voll sichtbar. Sie besteht darin, daß das bloße Gleichgewicht, nach dem vernünftigen Inhalt seines Prinzips, eines verbindenden, aktiven, positiven Elements bedarf. Es ist dies die Zusammenarbeit auf der Grundlage eines »appetitus societatis«, der nicht lediglich nach bewaffneter Koalition tendiert, sondern nach sozialer, wirtschafts- und kulturpolitischer Solidarität. Mit diesem Vorbehalt eines gewissen Mindestmaßes ideologischer Homogenität ist der Weg frei zur Kombination vom Gleichgewicht der Macht, Genossenschaft der als »souverän« gedachten Staaten und, auf der anderen Seite, Hegemonie. Auch die kleinsten Partner des als Hegemonie Österreich-Preußen

[8]) Vgl. eine UP-Nachricht vom 10. Juni 1949 über eine Rede des britischen Außenministers Ernest Bevin in Blackpool, worin es u. a. heißt: Die größte Armee werde heute mobilisiert. Er, Bevin, wünsche diesem Zustand ein Ende zu bereiten, nicht durch Krieg, sondern durch die Festigkeit des Westens. Seiner Meinung nach müsse man sich wenigstens über die Art eines Nebeneinander (Sperrung in der Pressenachricht) mit dem Osten verständigen können, wenn schon über das Wie eines gemeinschaftlichen Lebens keine Verständigung möglich sei.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

organisierten Deutschen Bundes galten, wie erwähnt, als gleichberechtigt und souverän, die vier Städte als frei. So bildete das Ganze eine Genossenschaft von Staaten. Stärker ausgeprägt ist der genossenschaftliche Charakter der unter der Vormacht der Vereinigten Staaten durch die Monroe-Doktrin zusammengefaßten Staatengruppen, da hier, im Gegensatz zum alten Deutschen Bund, die Intervention sogar ausdrücklich verboten und so die völkerrechtliche Souveränität der Partner klargestellt ist[9]).

III.

Die gegenwärtige Stellung der Vereinigten Staaten und Rußlands in der Gliederung der Staatenwelt lenkt die Aufmerksamkeit auf gewisse, weit vorausschauende Betrachtungen, die Napoleon III. in dem denkwürdigen Rundschreiben anstellt, das er am 16. September 1866 an die diplomatischen Vertreter Frankreichs zur Darlegung seiner Politik in bezug auf Deutschland und Italien ergehen ließ; der Grundgedanke des Schreibens ist eine Absage des Kaisers an diejenige Auslegung des Prinzips des europäischen Gleichgewichts, die, im Gegensatz zu seiner eigenen Meinung, die damals führenden Stimmen Frankreichs vertraten. Es heißt dort:

> »Eine unwiderstehliche Gewalt – soll man das bedauern? – treibt die Völker dazu, sich zu großen Zusammenballungen zu vereinigen und dabei die Staaten von sekundärer Bedeutung verschwinden zu lassen. Diese Tendenz entspricht dem Wunsch, den allgemeinen Interessen wirksamere Garantien zu sichern. Vielleicht ist diese Tendenz inspiriert durch eine Art providentieller Vorausbestimmung der Geschicke der Welt. Während die alten Völker des Kontinents in ihren beschränkten Territorien nur verhältnismäßig langsam anwachsen, können Rußland und die Republik der Vereinigten Staaten von Amerika noch vor Ablauf eines Jahrhunderts jede 100 Millionen Menschen zählen[9a]). Obwohl die Fortschritte dieser beiden großen Reiche für uns kein Gegenstand der Beunruhigung sind und wir im Gegenteil ihren edelmütigen Anstrengungen zugunsten der unterdrückten Rassen Beifall zollen, liegt es im vorausschauenden Interesse der Nationen der europäischen Mitte, nicht in so viele verschiedene Staaten ohne Kraft und ohne Gemeingeist zerstückelt zu bleiben. Die Politik soll sich über enge und kleinliche Vorurteile eines anderen Zeitalters erheben. Der Kaiser glaubt nicht, daß die Größe eines Landes abhänge von der Schwächung der

---

[9]) So auch nach dem neuesten Stand, s. Akte v. Chapultapec v. 3. März 1945; Hinweis bei Rolf Stödter, Deutschlands Rechtslage, 1948, S. 135; s. im übrigen etwa Triepel a. a. O. S. 298 ff., zum Teil überholt.

[9a]) Über die Größe und Zukunft Nordamerikas und Rußlands s. A. de Tocqueville: »De la Démocratie en Amérique« (1835), T. II, p. 448–450, dabei den Satz: »L'un a pour principal moyen d'action la liberté, l'autre la servitude.«

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Völker, die es umgeben, und er sieht ein wirkliches Gleichgewicht nur in den befriedigten Wünschen der Nationen von Europa.«[10])

Nicht ohne Bewegung wird man heute die Feststellung der Historiker zur Kenntnis nehmen, daß Napoleon III., für seine Person, damals von einer militanten Gleichgewichtspolitik gegenüber Deutschland nichts wissen wollte und wie er dies zu rechtfertigen suchte[11]). Auch mag man sich heute erinnern, daß Napoleon III., im Gegensatz zur Stellungnahme der englischen Regierung (Lord Clarendon) und des russischen Kabinetts, dem preußischen Gesandten »seine hohe Freude« (Ausdruck von Sybel) über die Ankündigung des allgemeinen Wahlrechts im preußischen Antrag zur Bundesreform, 9. April 1866[12]) aussprach. Diese Tatsache ist, im Hinblick auf das schon oben berührte Problem: Gleichgewicht und Homogenität der Weltanschauung (USA und UdSSR), der Erwähnung wert. Die Billigung des preußischen Antrags durch den französischen Kaiser stieß in seinem eigenen Lande wie

---

[10]) Vgl. Anhang I S. 51 f.; vgl. im übrigen von Sybel, Die Begründung des Deutschen Reichs, Volksausgabe, 3. Aufl., S. 313. Das Rundschreiben ist unterzeichnet vom Minister des Innern, Marquis Lavalette, Vertreter des Außenministers. Lavalette war nach dem auf amtliches Material gestützten Bericht Sybels (s. Vorrede zur 1. Auflage seines Werks) stets der Meinung gewesen, lieber durch Freundlichkeit als durch Drohung auf Preußen zu wirken; unter den vorliegenden Umständen habe Napoleon sich selbst entschlossen, einmal seine innerste persönliche Auffassung der Lage, unbeirrt durch die Opposition von Drouyn de Lhuys, Thiers und anderen, seinem Volke auszusprechen und so vielleicht die gereizte und grollende öffentliche Meinung zu bekehren. (A. a. O. S. 311)

Vgl. ferner über Napoleon von Vietsch, a. a. O. S. 99–107, woselbst übrigens das Rundschreiben nicht erwähnt ist.

Friedjung, Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland, Bd. II, S. 553/54, bemerkt zu dem Rundschreiben u. a.:

> »Napoleon selbst war nicht kriegerisch gesinnt, sein weiter Gesichtskreis und seine genaue Kenntnis Deutschlands sagten ihm, daß es für ihn am besten wäre, dauernde Freundschaft mit Deutschland zu schließen. Als er nun alle seine Anschläge vereitelt sah, baute er sich nach seiner Art ein neues politisches System auf, aus dem hervorgehen sollte, wie gerecht und klug er während des Krieges zwischen den kämpfenden Mächten gestanden hatte.«

Es folgen dann Ausführungen zu dem Rundschreiben, worin über die oben wiedergegebenen Stellen bemerkt wird: »Dies ist der richtige Grundgedanke des Schreibens.«

[11]) Der übliche Hinweis, er habe diese Rechtfertigung gewählt, um die Niederlage seiner Politik von 1866 zu beschönigen, berührt die Tatsache nicht, daß jene Kundgebung von demselben Mann ausging, dessen Politik zwischen ernst gemeinten pazifistischen und, andererseits, imperialistischen Tendenzen hin und her schwankte. Im Grunde war er, wie Friedjung sagt, »nicht kriegerisch gesinnt«. Sein Bekenntnis vom 16. September 1866 ist in einiger Hinsicht vergleichbar dem schweren Prestige-Verlust, den Ludwig XIV., am Ende seiner Kraft gegenüber der Koalition seiner Gegner angelangt, in der Formel von Utrecht auf sich nahm. – Siehe über Napoleon III. auch Ter Meulen a. a. O. Bd. II, S. 326–353.

[12]) Siehe von Sybel a. a. O. Bd. IV, S. 238, 240.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

in Deutschland auf Mißtrauen und erregte Haß, ähnlich der Stimmung, von welcher Bismarck schon 1856 seinem König berichtet hat[13]).

Schließlich noch weniges über die Stellungnahme Napoleons I. zum Prinzip des Europäischen Gleichgewichts. Auf St. Helena, 1816, hat er sich nach dem Bericht von Las Cases (Denkwürdigkeiten von St. Helena, deutsche Übersetzung bei Cotta, Bd. II, 1823) dahin geäußert: »Welch ein Unglück, daß man nach der Rückkehr von der Insel Elba mich nicht gewähren ließ; daß damals nicht jedermann einsah, ich sei der Mann für Europas Gleichgewicht, ich sei für seine Ruhe unentbehrlich.« Vielleicht noch interessanter ist aber folgende Stelle (Bd. VI, S. 26): »Napoleon konnte sich nicht überzeugen, daß der Monarch (Franz II.) so verblendet und seine Führer solche Verräter sein würden, ihn, Napoleon, ganz vernichten zu wollen ... Auch der Rheinbund müßte doch bei weitem mehr fürchten, unter das Joch von Österreich und Preußen zurückzufallen. Sogar Preußen ... konnte seiner (Napoleons) Ansicht nach ein für seine Unabhängigkeit und sogar für sein Dasein so nötiges Gegengewicht nicht ganz zerstören wollen.«

IV.

Die staatsphilosophischen, überwiegend im Zuge zeitbedingter Machtpolitik erdachten Projekte und Entwürfe zur Organisation der Welt[14]) befassen sich, ausdrücklich oder der Sache nach, mit dem Gleichgewichtsprinzip, zugleich mit dem Gedanken einer hegemonischen Weltverfassung[15]). Hierbei vermittelt das Gleichgewicht zwischen der Staatensouveränität und, andererseits, der Hegemonie. Der Gedanke des Gleichgewichts der Macht ist

---

13) Gedanken und Erinnerungen, Bd. I, im 8. Kapitel:

»Ich habe den Eindruck, daß der Kaiser Napoleon ein gescheiter und liebenswürdiger Mann, aber so klug nicht ist, wie die Welt ihn schätzt, die alles, was vorgeht, auf seine Rechnung schreibt, und wenn es in Ostasien zur unrechten Zeit regnet, das aus einer übelwollenden Machination des Kaisers erklären will. Man hat sich besonders bei uns daran gewöhnt, ihn als eine Art génie du mal zu betrachten, das immer nur darüber nachdenke, wie es in der Welt Unfug anrichten könne.« –

Napoleon III. als »Génie du mal« in Deutschland: Vor Jahren erzählte ein Künstler, weiland Professor in Stuttgart, dem Verfasser eine Szene zwischen zwei berühmten Malern, die der Erzähler bei einem Fest des »Malkasten« in Düsseldorf in den sechziger Jahren als Augenzeuge erlebt hat: als bei diesem Fest Hans Makart täuschend als Napoleon III. maskiert, den Saal betrat, stürzte sich beim ersten Anblick dieser Maske Wilhelm Leibl auf Makart, warf ihn zu Boden und bearbeitete ihn dermaßen, daß er, mit Mühe dem Angreifer entrissen, blutend aus dem Saal geschafft werden mußte.

14) Neben dem großen Werk von Ter Meulen sei auf die Übersicht hingewiesen in der kleinen Schrift von Walter Schücking, Die Organisation der Welt (1909).

15) Über Hegemonie s. Triepel, im Zusammenhang des Gleichgewichts insbes. a. a. O. S. 211 ff. Die 1948 erschienene Schrift von L. Dehio »Gleichgewicht oder Hegemonie« beschränkt sich im wesentlichen auf historisch-politische Beiträge.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nicht vorstellbar ohne das noch immer anerkannte Axiom der Souveränität der Staaten; beide Prinzipien sind als sich gegenseitig stützend gedacht. Das Gleichgewicht, zugleich die Hegemonie, der Großen Mächte, die als relativ stabil und stark vorausgesetzt sind, soll die Freiheit, die »Souveränität«, der kleineren Mächte durch allgemeinen und dauernden Frieden erhalten. Die Großen ihrerseits bedürfen zum Ausgleich des Gewichts unter sich der Staaten mittlerer Größe und der Kleinen. Die Vorstellungen jedes Staates von seiner Souveränität, der von ihm beanspruchten eigenen Geltung, der Respektierung seiner Freiheit und Ehre, erscheinen als, man kann sagen, natürliches, zwangsläufiges Mittel, ohne welches das System nicht denkbar ist.

In den zahlreichen Formulierungen, zum Teil auch älterer Zeit, der balance du pouvoir spielt das föderalistische Moment eine wichtige, wo nicht kennzeichnende Rolle. Die Definition von Friedrich von Gentz lautet:

> Politisches Gleichgewicht (balance du pouvoir) »ist diejenige Verfassung nebeneinander bestehender und mehr oder weniger miteinander verbundener Staaten, vermöge deren keiner unter ihnen die Unabhängigkeit oder die wesentlichen Rechte eines anderen, ohne wirksamen Widerstand, von irgendeiner Seite, und folglich ohne Gefahr für sich selbst beschränken kann«. (S. »Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa« [16]).

Schon viel früher, z. B. bei Hobbes[17]) und anderen, finden wir ähnliche Gedanken mit der Betonung des föderalistischen Moments. Hobbes sagt:

> »Wenn somit zur Verwirklichung des Friedens die Befolgung der natürlichen Gesetze und zu dieser Befolgung eine Sicherheit nötig ist, so fragt es sich, was eine solche Sicherheit gewähren könnte ... Um also die Sicherheit, die man wünscht, zu erlangen, ist es nötig, daß die Zahl der sich zu gemeinsamem Beistand Verbundenen so groß sei, daß eine geringe Anzahl Menschen mehr auf seiten des Feindes für die Erlangung des Sieges von keiner erheblichen Bedeutung für ihn ist.«

Man sieht zugleich, daß die Partner, primär oder doch wesentlich, oder ausschließlich, sich zur gegenseitigen Waffenhilfe verbinden. Selbst die Heilige Allianz entbehrt dieses Charakters nicht, indem die drei Monarchen geloben, »sich bei jeder Gelegenheit und an jedem Ort Unterstützung, Beistand und Hilfe zu leisten.«

---

[16]) Diese Fragmente verzeichnet Goethe in den Annalen, 1806: »Von anderer Seite ward ich zu der Kenntnis des gegenwärtig Politischen geführt durch die Fragmente aus der Geschichte des politischen Gleichgewichts von Europa von Gentz.«

[17]) Hobbes, De cive, 1642, deutsch von Frischeisen-Köhler, 1918, 2. und 3. Teil der »Grundzüge der Philosophie«, S. 130.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Nur über den Föderalismus geht der Weg zur Hegemonie. Nur als föderalistisches System ist Hegemonie denkbar. Nur so ist es möglich, jenes Bedürfnis »souveräner« Geltung mit der Einordnung unter eine Vormacht oder Vormacht-Gruppe zu vereinigen. Man hat versucht, eine solche Entwicklung normativ zu gewährleisten oder gar zu schaffen. Der historische Staatenbund und Bundesstaat zeugen davon; die Versuche, insoweit, in den Satzungen der Gemeinschaft (community) des Völkerbunds und der UN: Völkerbundsrat und Sicherheitsrat, könnte man als Mischung deklaratorischer und konstituierender Normierung charakterisieren.

Von selbst gelangt hier die Untersuchung zurück auf die von Triepel, 1938, angeregte Frage ob das Gleichgewichtsprinzip mit der Idee einer universellen Hegemonie einer einzelnen Großmacht vereinbar sei. Triepel hat als Einziger in einem großen Werke die Hegemonie, das theoretisch und praktisch vornehmste Problem auf dem Gebiete der politischen zwischenstaatlichen Beziehungen untersucht. Nach der Niederlage Deutschlands hat er geäußert[18]), daß er eine Umwälzung des bisherigen Völkerrechts für möglich halte. Diese Möglichkeit konnte er, gerade er, nur erblicken in einer Änderung der auf die Staaten-Souveränität und -Gleichberechtigung gegründeten Struktur des klassischen Völkerrechts. Darüber, ob hier nun die schon damals diskutierte UN-Charta, mit dem Gegensatz der Vereinigten Staaten und der Sowjet-Union, eine Rolle spielte, ob die Überlegung vorwaltete, daß nun doch die Welt-Hegemonie einer Großmacht sich vorbereiten könnte – darüber läßt sich nichts sagen, als vielleicht dies: Lassen sich Souveränität, Gleichgewicht und Hegemonie in einem universellen System kombinieren?

Immanuel Kant hat, ungefähr, diese Frage gestellt. Im Entwurf »Zum ewigen Frieden«, 1795, wird gesagt:

> »Die Ausführbarkeit (objektive Realität) dieser Idee der Föderalität, die sich allmählich über alle Staaten erstrecken soll und so zum ewigen Frieden hinführt, läßt sich darstellen. Denn wenn das Glück es so fügt: daß ein mächtiges und aufgeklärtes Volk sich zu einer Republik (die ihrer Natur nach zum ewigen Frieden geneigt sein muß) bilden kann, so gibt diese einen Mittelpunkt der föderativen Vereinigung für andere Staaten ab, um sich an sie anzuschließen, und so den Freiheitszustand der Staaten gemäß der Idee des Völkerrechtes zu sichern und sich durch mehrere Verbindungen dieser Art nach und nach immer weiter auszubreiten.«

Weiterhin betont Kant, daß die Staaten »nach ihrer Idee vom Völkerrecht einen Völkerstaat durchaus nicht wollen« und daß daher nur das »negative Surrogat eines den Krieg abwehrenden, bestehenden, und sich immer aus-

[18]) In einem Brief an den Verfasser, ohne weitere Ausführungen.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

breitenden Bundes den Strom der rechtscheuenden, feindseligen Neigung aufhalten kann, doch mit beständiger Gefahr ihres Ausbruchs«. Was die Hegemonie betrifft, so ist an die Bildung mehrerer hegemonialer Staatenbünde gedacht, ähnlich den vom Völkerbundspakt und der UN-Charta zugelassenen regionalen Gruppen. Da aber bei Kant das Ganze als Ersatz für den Völkerstaat ein, wie er sagt, sich immer ausbreitender Bund werden solle, so läßt sich das schwerlich anders denn als hegemonialer Weltstaatenbund deuten. Als homogene Weltanschauung seines Systems verlangt Kant die Freiheit. Zunächst gilt das unmittelbar für die Staaten, entsprechend der Idee des Völkerrechts, aber doch im Sinne relativer Freiheit des Einzelnen im Staat. Dafür spricht seine Ablehnung eines »seelenlosen Despotismus (auf dem Kirchhof der Freiheit), der, nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt«[19]). Nur unter dieser Voraussetzung der Freiheit hält Kant seine Idee des Friedens durch einen Bund der Staaten für durchführbar.

Um die Zeit, als Kant diesen Gedanken einer föderalistischen Weltrepublik zur Sicherung der Freiheit veröffentlichte (1795), war Preußen aus dem Kriege ausgeschieden, den der deutsche »Feudalismus« unter Führung Österreichs gegen die französischen »Wortführer der republikanischen Freiheit« (Treitschke) führte. Mit dem Ende der »Befreiungskriege« gegen den napoleonischen Nationalismus begann das tatsächliche Gleichgewicht in Europa, homogen – aber nicht im Zeichen der Freiheit, sondern unter dem Regime der Restauration.

Die »Idee eines dauernden, allgemeinen Friedens durch die sogenannte Balance der Mächte in Europa« hatte Kant in einer 1793 erschienenen Schrift als ein »bloßes Hirngespinst« abgelehnt[20]). Im Entwurf zum Ewigen Frieden kommt er darauf nicht zurück. Vielmehr spricht er von einem Frieden, der nicht – wie im Falle jenes seelenlosen Despotismus – »durch Schwächung aller Kräfte, sondern durch ihr Gleichgewicht, im lebhaftesten Wetteifer derselben, hervorgebracht und gesichert wird«[21]). Das Wort Gleichgewicht ist demnach hier in einem anderen Sinn gebraucht als in jener Abhandlung von 1793. Gibt es hier eine Synthese? Kant versteht hier unter dem Wett-

[19]) Das Zitat im Zusammenhang s. Anhang II, unten S. 52. Betreffend »Kirchhof der Freiheit« s. Kants Einleitung zu seinem Entwurf, dazu Ter Meulen a. a. O. Bd. I, S. 204; danach hatte ein holländischer Gastwirt auf seinem Schilde, worauf ein Kirchhof gemalt war, die Inschrift angebracht: »Pax perpetua«, als Anspielung auf das Projekt von Saint Pierre 1712.

[20]) Vielleicht Anspielung auf die Schriften von v. Justi, »Die Chimäre des Gleichgewichts von Europa«, 1758 und »Die Chimäre des Gleichgewichts der Handlung und Schiffahrt«, 1759; darüber ausführlich Kaeber, a. a. O. S. 115 ff.; ferner Ter Meulen, a. a. O. S. 319, 320.

[21]) S. Anhang II, S. 52 f.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

eifer aller Kräfte insbesondere den »wechselseitigen Eigennutz«, den »Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammenbestehen kann«. Das wäre also Gleichgewicht als die Idee der Gemeinschaft und Zusammenarbeit, in Solidarität der wirtschaftlichen Interessen. Die Frage, ob man solchen appetitus societatis feststellen oder fordern kann, ohne zugleich des Handelsneides zu gedenken, hat um die Zeit des großen Krieges zwischen England und Frankreich in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts dazu angeregt, das »équilibre de commerce« zu diskutieren und es als Hirngespinst, als Chimäre zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang hat v. Justi, der berühmte Leugner der Notwendigkeit und Möglichkeit des Gleichgewichts, festgestellt, die Geschichte der Gleichgewichtsidee erweise sich als eine Folge von Handlungen des Neides gegen blühende Staaten[22]).

Demgegenüber läßt sich geltend machen, daß der Widerstreit politischer und, hier, handelspolitischer Interessen zwischen den Staaten nicht, wie Justi einseitig zu unterstellen scheint, die Regel ist; eine allgemeine Entwicklung wachsender solidarischer Interessen kann diesem Widerstreit entgegenwirken. Weder der polemische noch der collaborative Gedanke des Gleichgewichts ist absolut. Davon abgesehen leuchtet ein, daß die Idee eines aequilibrium des Handels und der Schiffahrt dann, wenn es, wie vielleicht bei Kant, als eine Art weltwirtschaftlichen Gleichgewichts verstanden wird, sich von der historischen[23]) Vorstellung eines politischen aequilibrium potentiae entfernt; es ist eher als ein zusätzliches Element zu betrachten, desselben, das wir als die internationalistische Forderung von heute bezeichnen können: Es ist der – relative – Gemeingeist, in dem Grade, als die Vernunft mit ihm rechnen kann[24]).

V.

Wir sehen: Die alten Zweifel am Wert der Gleichgewichtsidee zur Befriedung der Welt vermochten es nicht, jene Idee selber aus den Angeln

---

[22]) Aus dem Bericht von Kaeber a. a. O. S. 117 entnommen. Vermutlich ist der Ausdruck von Kant (s. Anhang) »nicht bloß chimärische Zwecke« in Anlehnung an die Schriften von Justi gebraucht.

[23]) S. unten S. 43 über die Beteiligung der Seemächte am spanischen Erbfolgekrieg.

[24]) Vgl. etwa Grotius, De jure belli ac pacis, 1625, lib. II § 13 Ziff. 5. Er verlangt freien Durchgang nicht nur für Personen, sondern auch für Waren, denn dies liege im Interesse der menschlichen Gesellschaft:

»Neque vero personis tantum sed mercibus transitus debetur... id enim permitti interest societatis humanae.«

Und dazu Punkt 3 der Botschaft des Präsidenten W. Wilson vom 8. Januar 1918: "The removal, so far as possible, of all economic barriers, and the establishment of an equality of trade conditions among all the Nations consenting to the peace, and associating themselves for its maintenance."

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zu heben. Am wenigsten kann sich, entgegen manchen Stimmen[25]), die Jurisprudenz der Teilnahme an der Erörterung des Problems entziehen. Die Völkerrechtswissenschaft wird, seit dem ersten Weltkrieg mehr denn jemals, durch die Praxis an die Theorie von der »Unvollkommenheit« des Völkerrechts herangeführt, doch ohne Preisgabe desselben – im Gegenteil: erst die Krise enthüllt die ganze Größe des Problems. In gewissem Grade parallel liegt die Frage, ob das Gleichgewicht der Macht ein Wegweiser zum Ideal des ständigen Friedens ist, oder zu jenem Kirchhof der Freiheit, mit dessen Bilde Kant seine Schrift beginnt. Richtig verstanden will der Gedanke des Gleichgewichts der Macht das bloße mehr kriegerische als friedliche Nebeneinander der souveränen Mächte überwinden. Er will einen Ersatz schaffen für die Macht, die der "Family of Nations" ohne ein solches Gleichgewicht der Großen, ihre harmonische Zusammenarbeit vorausgesetzt, fehlen würde. Kant sagt von den Staaten, sie seien rechtscheuend in ihrem Verhältnis zu einander. Der normale Staat – möchte man hier beifügen – hat in seinem eigenen inneren Bereich die Kraft, dem Recht Gehorsam zu verschaffen. Die Frage ist aber, wie nun im Kreise der souveränen Staaten selber der für sie notwendigen und gebotenen Rechtsordnung durch Gesetze und Rechtsüberzeugung und, gegebenenfalls, durch Zwang Gehorsam zu verschaffen sei. Theorien, wie etwa die von der Souveränität des Rechts selber, können für die Methode der Schöpfung und Durchsetzung solchen spezifisch politischen Rechts nicht von primärer Bedeutung sein. In der internationalen Sphäre der souveränen Staaten kann es Schöpfung und Realisierung des Rechts ohne entsprechende politisch-dynamische Unterlage so wenig geben wie in der Sphäre des einzelnen Staates. Diese Unterlage völkerrechtlicher Ordnung zu stellen – das ist die Bestimmung des harmonischen Gleichgewichts der Mächtigen. So sind auch die Versuche zu deuten, die für die Forderung »kollektiver Sicherheit« unternommen worden sind.

Es sind die Versuche, die, 1920 und 1945, in Gestalt des Völkerbundsrats und, ähnlich, des Sicherheitsrats der UN eine neue Epoche des Völkerrechts heraufgeführt haben. Hier wird die im »europäischen Gleichgewicht« praktisch entwickelte Beziehung des Gleichgewichts der Macht zum Völkerrecht in einem allgemeinen System und normativ konzipiert.

Das Unternehmen, existentiell gedachte Grundsätze in einem Schema

---

[25]) von Vietsch a. a. O. S. 9, meint sogar: »Der Geschichtswissenschaft allein fällt daher die Aufgabe zu, dem Gleichgewichtsproblem Blut und Leben einzuhauchen.« Die Verwaltung eines solchen Monopols ist freilich nicht leicht. – S. dagegen Kaeber a. a. O., Anhang, »Das europäische Gleichgewicht und das natürliche Völkerrecht im 18. Jahrhundert«.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

rechtlicher Institutionen zu positivieren, kann die Tatsache nicht berühren, daß die Grundsätze selber nicht rechtlicher Art sind. So verstanden, ist die moderne Lehre, das Gleichgewicht der Macht sei kein Rechtsprinzip, annehmbar[26]). Allein, die Sünde der naturrechtlichen Schule, hier von einer Rechtslehre zu sprechen, war verzeihlich; sie entsprach der Denkweise des Naturrechts[27]), wie sie in der Lehre vom gerechten Krieg und in der Forderung zum Nachdruck kommt, das Gleichgewicht müsse »gerecht« sein (justum aequilibrium). Die neuere Lehre hat, wenn auch ohne das Problem damit zu erschöpfen, die Beziehung zwischen Gleichgewicht und Völkerrecht dahin charakterisiert, das Gleichgewicht sei eine »tatsächliche Voraussetzung«[28]) oder »die natürliche Gewähr«[29]) des Völkerrechts.

Damit ist die schon berührte Frage gestellt, ob der Sinn des Worts vom Gleichgewicht der Macht einer einheitlichen Definition zugänglich ist. Insoweit können lediglich gewisse, nicht erschöpfende Merkmale angedeutet werden. Diese Merkmale, von vornherein nicht einmal in sich selbst überall schlüssig, haben sich zunächst an Hand bestimmter Vorgänge im europäischen Raum entwickelt, alsdann haben sie Wandlungen und Ausweitungen erfahren.

Es handelt sich um eine politische Maxime, die, ausgehend vom Dasein und der Notwendigkeit einer Gliederung der Welt in unabhängige Staaten, Sicherheit dieser Staaten gegen die Gefahren der Übermacht als einer Bedrohung der Unabhängigkeit fordert. Sie erblickt, zwar logisch nicht über-

---

[26]) S. etwa die Ausführungen bei Charles Dupuis a. a. O. 1909, S. 90 ff., darunter: »Le principe d'équilibre ne peut pas être un principe de droit international. – Il ne saurait, comme le doit faire un principe juridique, fournir des solutions claires, précises et identiques pour tous les cas identiques; il n'interdit guère de solutions, et n'en dicte aucune.« – S. ferner von Elbe a. a. O. S. 229–231. – W. Sauer, Völkerrecht und Weltfrieden, 1948, S. 171–173, hält den Gleichgewichtsgrundsatz für einen Rechtssatz des Völkerrechts; s. dazu auch noch unten S. 44.

[27]) Spinoza, Tractatus politicus, cap. II, § 4: »Per Jus itaque Naturae intelligo ipsas Naturae leges seu regulas, secundum quas omnia fiunt, hoc est ipsam Naturae potentiam; ...«

[28]) So möchte ich die Stelle bei Liszt (Liszt-Fleischmann, 12. Aufl., S. 19/20) erläutern, welche lautet: »Notwendige tatsächliche Voraussetzung für die Entstehung eines Völkerrechts ist das gleichzeitige Bestehen (die Koexistenz) mehrerer Staaten von ungefähr gleicher Macht, die, durch die Gemeinsamkeit ihrer Interessen und ihrer Kultur verbunden, sich als grundsätzlich gleichberechtigt anerkennen und in stetem Verkehr miteinander stehen.« Die Stelle ist bemerkenswert auch dadurch, daß sie den Gedanken »Staaten von ungefähr gleicher Macht« mit dem Prinzip der allgemeinen Staatengemeinschaft verbindet.

[29]) Heffter, Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, 1867, und 8. Ausgabe (Heffter-Geffcken), mit den Anmerkungen von Geffcken, S. 11–13. Dort auch die Bemerkung von Lothar Bucher, »équilibre« und »balance du pouvoir« sei nicht gleichbedeutend; wer die letztere in seiner Hand halte, gebe den Ausschlag. Ferner noch ebenda ein Rest der naturrechtlichen Auffassung: »Das Recht, gegen die Bedrohung des Gleichgewichts einzuschreiten, deckt sich eben nicht mit der Verpflichtung dazu.«

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zeugend, das Ziel des ständigen Friedens und der Wohlfahrt Aller in dem Mittel des Gleichgewichts der Macht (aller Staaten?); auf diesem Wege soll der Idealzustand einer Eudämonie der Staaten und so, mittelbar, der einzelnen Menschen herbeigeführt und gewährleistet werden.

Das Bild, das zugrunde liegt, ist mechanistisch. Es entstammt dem Rationalismus der italienischen Renaissance[30]). Die Fürsten und Republiken werden aufgefordert, die Politik ständiger Machterweiterung einzustellen; den Bedrohten, den Nächstmächtigen, wird geraten, sich gegen den Übermächtigen zu verbinden, zum Schutze der gemeinsamen Freiheit, pro communi libertate (Kaeber). Man sieht keinen Unterschied gegenüber der drei Jahrhunderte später von Gentz 1806 verkündeten Formel. Die vom Ausgleich des Gewichts erwartete Ruhe stimmt mit der Lehre der Mechanik überein. Ein Beispiel (aus Westphal, Lehrbuch der Physik, 1933, S. 29):

»Man bezeichnet den Zustand eines Körpers, bei dem die auf ihn wirkenden Kräfte sich gegenseitig aufheben, als Gleichgewicht, insbesondere dann, wenn der Körper sich in Ruhe befindet. Ein Körper kann unter der Wirkung von zwei Kräften nur dann im Gleichgewicht sein, wenn diese beiden Kräfte gleich groß und entgegengesetzt gerichtet sind und in der gleichen Geraden liegen. Wirken auf einen Körper zwei Kräfte, welche diese Bedingungen nicht erfüllen, so ist zur Herstellung des Gleichgewichtes das Hinzutreten mindestens einer dritten Kraft erforderlich, welche zusammen mit der Resultierenden der beiden ersten Kräfte die vorstehend genannten Bedingungen erfüllt.« [31])

Von einem Gleichgewicht der »Mächte« scheint in den Italien betreffenden Berichten noch nicht die Rede zu sein[32]). Erst der Utrechter Frieden und die Verträge und Protokolle der Zeit der Restauration zeigen große Mächte als Garanten ihres Gleichgewichts unter sich und, paradox, als Garanten des allgemeinen Gleichgewichts mittels ihres eigenen Übergewichts über die anderen.

Das Gleichgewicht durch Koordination und Hegemonie der Großen mag

---

[30]) S. Kaeber a. a. O. S. 12–15; auch Meinecke, Die Idee der Staatsraison, S. 81–83.

[31]) Vgl. ferner Gentz (s. o. S. 35):

»In der physischen Welt kann ein auf Gewichten und Gegen-Gewichten beruhendes System nur dadurch zerrüttet werden, daß eins oder mehrere derselben ihre ursprüngliche Kraft verlieren, woraus dann das Übergewicht der andern und der Ruin der Maschine erfolgt. Einem ähnlichen System, auf menschliche Verhältnisse angewendet, droht, außer dieser, noch eine andere Gefahr. Da die Kräfte in demselben mit Freiheit begabt sind, so kann ein Teil derselben sich auf Unkosten der andern verbinden und, was die einzelnen nie im Stande gewesen wären, den Untergang der zum Opfer bestimmten, und auf diesem Wege die Zerstörung der Maschine bewirken kann.«

[32]) Vgl. immerhin Kaeber, a. a. O. S. 12, zu Bernardus Oricelarius (Rucellai): De bello Italico commentarius, über die vier »mächtigen« Staaten, Florenz, Mailand, Neapel, Venedig und das Vorgehen der erstgenannten gegen das übermächtige Venedig.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

als zweite Stufe der Entwicklung gelten. Diese findet ihre Fortbildung in der Pentarchie und dem Konzert der Mächte als die dritte, endlich die universale Kollektiv-Hegemonie als die vierte Stufe.

Innerhalb dieser Linie läßt sich das allmähliche Eindringen der Idee der Gemeinschaft wahrnehmen, wodurch der bisher mehr negativ und militant erscheinende Charakter des Gleichgewichts gemildert wird und das Prinzip im Ganzen eine Bereicherung nach der positiven Seite hin erfährt. Die Weltverfassungen von 1920 und 1945 betonen den Gedanken der Zusammenarbeit, beziehungsweise der sovereign equality aller Nationen, und doch glauben sie auf die Sicherung ihres Systems durch das Mittel kollektiver Hegemonie der Ständigen Hauptmächte nicht verzichten zu können.

Die erste Phase, bis zum Ende des Spanischen Erbfolgekrieges, beginnend mit den Kämpfen zwischen dem deutschen Kaiser und dem französischen König, ist im Grunde ein Ringen um die Hegemonie. Der Abschluß durch den Utrechter Frieden ist der Markstein aller weiteren Entwicklungen.

VI.

Der Spanische Erbfolgekrieg wurde durch den Frieden von Utrecht am 2./13. Juli 1713 mit Ausnahme des noch kurze Zeit fortgesetzten Streits zwischen Karl VI. und Ludwig XIV. beigelegt. Der unmittelbare Anlaß des Krieges, wovon er seinen Namen hat, war der Zwist zwischen Bourbon-Frankreich und Habsburg-Österreich um die Sukzession des am 1. November 1700 gestorbenen Königs von Spanien, Karl II. Jeder der Prätendenten, beziehungsweise das Haus, dessen Rechte er repräsentierte, konnte seinen Thronfolge-Anspruch als justa causa des Streites, der gütlich nicht geschlichtet werden konnte, geltend machen. Jedenfalls insofern war der Krieg gerecht, ein bellum justum im Sinne der damals herrschenden naturrechtlichen Lehre. Grotius sagt (a. a. O. lib. II cap. I, § I, Nr. 4): Causa justa belli suscipiendi nulla esse alia potest, nisi injuria: die Geltendmachung des Erbfolgeanspruchs war kein Unrecht[33]). So könnte für jede der beiden großen Festlandsmächte behauptet werden,

> »daß es in der Tat vorkommen kann, daß keiner der beiden Kriegführenden unrecht handelt; denn unrecht handelt niemand als der, der auch weiß, daß er eine ungerechte Sache betreibt«[34]).

---

[33]) S. dazu auch folgende Stelle bei Grotius a. a. O. Nr. 2 (zitiert aus Cicero, De republica, lib. III): »Illa bella iniusta sunt, quae sunt sine causa suscepta . . .«

[34]) Grotius a. a. O. lib. II cap. XXXIII § 13 Nr. 2: »At vero ut neuter bellantium iniuste agat, fieri sane potest: iniuste enim agit nemo nisi qui et scit se rem iniustam agere: multi autem id nesciunt.«

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Doch die Worte des Utrechter Friedens »Justo potentiae aequilibrio« sind wohl nicht zu verstehen als Frieden eines gerechten Gleichgewichts nach einem von Allen geführten »gerechten Krieg«. Denn das justum aequilibrium war offenbar bestimmt von dem Gedanken der zwei Jahrhunderte zuvor aufgekommenen politischen, aber erst jetzt als Grundsatz des Naturrechts in Anspruch genommenen Maxime vom Gleichgewicht der Macht. Unter dieser Parole wurde der Krieg von den Gegnern Frankreichs geführt, in Abwehr und berechtigter Prävention gegenüber drohender Übermacht. Zu dem Thron-Antritt des Bourbonen Philipp V. bemerkt Ranke (Französische Geschichte, V. Band, 15. Buch, 2. Kap.): »Es liegt am Tage, daß sich mit der Vereinigung der beiden Monarchien zugleich ein Wiederergreifen der durch den letzten Krieg zweifelhaft gewordenen Politik der (französischen) Übermacht in Deutschland und Italien verknüpfte.« Klar tritt dieser Gesichtspunkt auch hervor bei den Seemächten, England und Holland. Sie hatten zwar keine Sukzessions-Ansprüche geltend zu machen. Aber sie wurden »bald inne, wie sehr die Kombination der französischen und spanischen Macht ihnen selbst gefährlich werden würde. Zunächst sahen sie ihre kommerziellen Interessen bedroht« (Ranke). So glaubte die englische Regierung durchaus gemäß ihrer Pflicht zur Wahrung des Staatswohls zu handeln, wenn sie – obwohl sie anfänglich das Thronfolgerecht Philipps V. anerkannt hatte, sich nunmehr mit Österreich verband und in den Krieg eintrat[35]). Am 17. Juni 1712 erklärte die Königin Anna vor dem Parlament:

> »... Der hauptsächlichste Beweggrund, der uns dazu gebracht hat, diesen Krieg anzufangen, war die Furcht, die man hatte, daß Spanien und Indien mit Frankreich vereinigt würden ...« (wegen des Textes s. Anhang III, S. 55).

Balance of power: diese Maxime bildete den Grund des Eintritts Englands in den Krieg[36]). Nachdem das Ziel erreicht schien, verließ England eben aus diesem Grunde die Koalition. Schließlich fand diese Maxime, die zur Rechtfertigung der Teilnahme der Seemächte am Krieg gedient hatte, Eingang in den Friedensvertrag. Es ist insbesondere Kaeber, der diese Linie an Hand des englischen Schrifttums der damaligen Zeit anschaulich dargestellt hat. Man sieht aus seiner Darstellung[37]), wie mit den ersten Jahren der Regierung Wilhelms III. die führende Rolle Englands im Widerstand gegenüber der Gefahr französischer Übermacht, im Kampf um das so ver-

[35]) Auszug aus dem Text der Allianz, s. Anhang III, S. 55 f.

[36]) Heffter-Geffcken berichtet 1888, a. a.O. S. 13: »In England wird noch heute jährlich die Mutiny act erneuert, welche als Zweck des stehenden Heeres angibt "the security of the United Kingdom and the preservation of the balance of power in Europe".«

[37]) A. a. O. S. 73–76.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

standene Gleichgewicht begonnen hat. Aus einer zeitgenössischen Flugschrift, die uns der genannte Gewährsmann in Auszügen zugänglich macht, geht hervor, daß man in England ein »allgemeines Interesse der gesamten Christenheit, das Haus Österreich wieder in eine gewisse Gleichheit mit Frankreich zu bringen«, festgestellt hat, desgleichen das »besondere Interesse Englands, diese Gleichheit wieder herzustellen«. Zugleich wird, wie wir sahen, auf dem Wege über die naturrechtliche Unterscheidung zwischen gerechtem und ungerechtem Krieg auch die politische Maxime vom Gleichgewicht zur Rechtslehre erhoben. Dies bedeutet, daß das vornehmste Prinzip spezifisch englischer Außenpolitik den Rang eines naturrechtlichen Grundsatzes erhält und damit zur Rechtsdoktrin des allgemeinen Völkerrechts wird: denn es gibt kein partikuläres, sondern eben nur allgemeines Naturrecht. Obwohl nun die Gleichgewichtsidee als Rechtslehre sich, ungefähr, seit dem 19. Jahrhundert nicht mehr halten kann, hat sie sich bis heute, da nun der Schauplatz des Problems über die Sphäre des christlichen Abendlandes hinausgerückt, sich über die Welt erstreckt, immer noch eine eigentümliche Anziehungskraft bewahrt, die nicht lediglich aus der »mechanischen Vorstellung« erklärbar ist. Das, was man, wenn auch mit einem unzureichenden Ausdruck, als den Nimbus der Utrechter Formel ansprechen mag, kann seinen Grund auch darin nicht haben, daß jene Lehre vorübergehend als eine These des Völkerrechts ausgegeben wurde. Vielmehr, der tiefere Grund wird dort zu suchen sein, wo das Naturrecht und die Lehren des Christentums sich berühren: Hier ist der Zauber, den jene Formel ausstrahlt, die, einfach, und ohne schwülstige Phrasen in der Art der Declaration der Heiligen Allianz, zum Herzen spricht und dabei ein Exempel ohnegleichen des Wortes von der Politik als Kunst darbietet.

Die bekannte Stelle lautet [38]):

> »Weil aber der Krieg, dem Gott durch diesen Frieden glücklich ein Ende gesetzt hat, von Anfang an und durch so viele Jahre hindurch mit äußerster Gewalt, mit immensem Aufwand und mit fast nicht endenwollendem Morden geführt worden ist, wegen der ungeheuren Gefahr, welche der Freiheit und dem Wohle von ganz Europa von der allzu engen Verbindung der Königreiche von Spanien und Gallien drohte; und da, um die Herzen der Menschen von aller Sorge und allem Verdacht wegen einer solchen Verbindung zu befreien und um den Frieden und die Ruhe des Christlichen Erdkreises durch gerechtes Gleichgewicht der Macht (was die beste und zuverlässigste Grundlage einer wechselseitigen und dauernden, allumfassenden Eintracht ist), sowohl der Katholische König wie der Allerchristlichste König durch hinreichend gerechte Vorkehrungen

[38]) Lateinischer Originaltext und weitere Texte s. Anhang III, S. 54 f.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

haben vorgesorgt wissen wollen, daß die Königreiche von Spanien und von Gallien niemals unter dieselbe Herrschaft kommen und unter ihr vereinigt würden...«

Die übrigen Verträge sind hinsichtlich der Sukzession ähnlich gefaßt, sie enthalten auch den Hinweis auf das Gleichgewicht, doch ohne die Tiefe der Gedanken und die Feinheit der Diktion des lateinischen Textes des Vertrags zwischen England und Spanien ganz zu erreichen.

Bemerkenswert ist die folgende bei Ranke angeführte Stelle im Verzicht Philipps V. auf die Thronfolge in Frankreich (Text in spanischer Sprache s. Anhang III, Ziff. 3):

»Die Maxime, die dauernde und allgemeine Ruhe Europas in einem Gleichgewicht der Mächte (‚potencias', Mehrzahl, also nicht wie oben ‚potentiae', d. h. ‚Macht') zu sichern, derart, daß nicht die Vereinigung vieler Mächte in der Hand einer Macht die Balance stören würde durch solche Begünstigung der einen Macht und damit durch Erregung von Furcht vor Gefahr und von Eifersucht bei den übrigen.«

Neben dem Pluralis »Mächte«, der an das »Konzert der Mächte« im 19. Jahrhundert erinnert, ist hier beachtlich die Hervorhebung des Moments der Eifersucht, das in den Gleichgewichts-Kriegen alter und neuer Zeit eine so große Rolle gespielt hat. Zwar vermag angesichts des Durcheinanderwogens der Strömungen der Affekte niemand zu entscheiden, ob nun in dem oder jenem Fall weniger die Furcht vor Gefahr und die Vorsorge zur Verteidigung der Freiheit gegenüber drohender Übermacht für den Griff an den Degen bestimmend war, oder nicht viel mehr Eifersucht, Neid und eigener Drang nach, schlechthin, mehr Macht und Besitz.

Jedenfalls, der Kern der Psychologie der Gleichgewichtsmaxime läßt sich kaum treffender kennzeichnen als dies in jenen Worten der Verzicht-Erklärung Philipps V. geschehen ist. Die im Zusammenhang des Gleichgewichtsprinzips so sehr betonte Idee der Freiheit des Staates, so gut sie sich zur ethischen und naturrechtlichen Begründung jener Maxime eignet[39]), reicht dennoch zu ihrem vollen Verständnis nicht aus. Furcht vor Gefahr wegen drohender Übermacht gehört allerdings in die Sphäre des Anspruchs auf Freiheit. Ein Anderes sind aber Eifersucht und Prestige-Bedürfnis. Es liegt nahe, im einzelnen Fall zu fragen: wo ist die Grenze zwischen ethisch gerechtfertigtem Freiheitsdrang und, andererseits, bloßem Geltungsbedürfnis, oder etwa begreiflichem nationalem Selbstgefühl und, dagegen, törichtem Dünkel?

---

[39]) v. Treitschke, Deutsche Geschichte, 1. Teil, 2. Aufl. 1882, S. 693, zitiert aus einem Brief von Gersdorff an Humboldt: »....man liebt den Schein der Freiheit, selbst wenn man ihr Wesen nicht zu besitzen vermag.« – Dort auch das hübsche Wort von der »grenzenlosen Eifersucht Aller gegen Alle«.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Wenden wir uns zurück zu jener lateinischen Formel der klassischen Maxime vom Gleichgewicht. Das Prinzip war, wie dargelegt, schon Jahre zuvor Richtlinie der englischen Außenpolitik geworden, in ihrem Zeichen hatte die Koalition den großen Krieg geführt. Die Maxime fand ihre Aufnahme in die Formel in enger Verknüpfung mit der Frage der Vereinigung der beiden Kronen. Diese Frage war ja der Kernpunkt des Streits, nach einem Worte Philipps »das ärgste Hindernis des Friedens«[40]), also der Punkt, an dem in erster Linie der Ausgleich zu suchen war. Es ist hier nicht der Verlauf zu schildern, wie dies geschah, so spannend es wäre, diesem Spiel von Königen und Königinnen, dem Hin und Her von zähem Widerstand und klugem Nachgeben des im Waffenkampf erschöpften französischen Herrschers zu folgen, weiter den Schachzügen der Diplomaten, dem Einfluß hochgestellter Damen, dem Beistand weiser Geistlicher. Daß Philipp schließlich sich fügte[41]) und auf die französische Thronanwartschaft verzichtete, andererseits aber die beiden Kronen für das Haus Bourbon – nur eben nicht unter einem Szepter – bewahrte, das nahmen alle vertragschließenden Teile als Bestätigung der Maxime vom Gleichgewicht.

Vergessen schien auch der Streit über die französische Behauptung von der »Göttlichkeit« des Erbfolgegesetzes, so daß »eine jede Renuntiation den Keim der Hinfälligkeit in sich berge, weil sie gegen ein göttliches Gebot verstoße; denn nur Gott allein, der alle Monarchien gegründet hat, könne dieses Gesetz abschaffen«[42]).

Diesen Gott lehnt unsere Formel ab, indem sie ja gerade jene Renuntiation als Lösung im Geiste des gerechten Gleichgewichts der Macht verkündet. Was gerecht ist, darüber entscheidet Gott, der diesem furchtbaren Krieg glücklich ein Ende gesetzt hat, dem Krieg, der so viele Jahre hindurch mit äußerster Gewalt unter fast endlosem Morden geführt worden war. Alle Sorge und Angst wegen der Gefahr für Europas Freiheit und Wohl wird durch das gerechte Gleichgewicht – eben mittels jenes Verzichts – aus dem Herzen der Menschen entfernt: der Menschen, für die der

---

[40]) Weber a. a. O. S. 251.

[41]) Ranke, Französische Geschichte Bd. V (1924), S. 154, Anm. 139: »La maxima de asegurar in perpetuidad el universal ben y quietud de Europa en un equilibrio de potencias, de suerte que unidas muchas en una no declinase la balanza deseada in ventaja de una a peligro y rezelo de los demas (Celuda de S. M. Catholica en que esta inserta su renuncia a la Succession de la corona de Francia bei Abreu XIII, 143).« Die Maxime, in Ewigkeit das allgemeine Wohl und die Ruhe Europas in einem Gleichgewicht der Mächte zu sichern, derart, daß bei Vereinigung vieler in eine sich die gewünschte Ausgewogenheit nicht zum Vorteil für die eine und zur Gefahr und zur Furcht für die übrigen verändert. (Schreiben Seiner Katholischen Majestät, in dem der Verzicht auf die Thronfolge in Frankreich enthalten ist.)

[42]) Weber a. a. O. S. 232/234.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Streit der Dynasten zur Geißel geworden ist. So wird die stärkste Grundlage für einen ständigen Frieden, für allgemeine und dauernde Eintracht geschaffen: Der Übermacht entsagen, sich zum Justum Potentiae Aequilibrium bekennen und so die Eintracht überall und fest begründen – das ist Sinn, Ziel und Werk dieses Friedens, den Gott geschaffen hat, eines Gottesfriedens, nicht auf Zeit, sondern für immer.

Gleichviel, wer die Feder geführt hat – hier scheinen die Gedanken Fénelons zu walten[43]). Nichts erinnert an organisatorische Pläne und Projekte wie etwa die ungefähr gleichzeitigen des Abbé Saint Pierre oder die kunstvoll ausgewogenen universalen Systeme der neuesten Zeiten zu Bereitstellung kollektiver Gewalt gegen den Störer der kollektiven Sicherheit. In Utrecht ging es um die konkrete Frage des Ausgleichs zwischen den um die Erbfolge streitenden Mächten. Wir sahen, die englischen Staatsmänner rechtfertigten ihre Politik der Intervention durch die Berufung auf die seit Jahrhunderten verbreitete Maxime des Gleichgewichts. Die friedenschließenden Parteien vindizieren für sich in der Utrechter Formel das Charisma religiöser und naturrechtlicher Autorität. Das aber ist es, worin wir das Wehen des Geistes Fénelons verspüren.

Vom Geist der Schriften des Verfassers des Télémaque und der Directions pour la Conscience du Roi[44]) ein weiteres Wort zu sprechen, nach dem, was die Welt seinerzeit und späterhin zu sagen wußte, mag unnötig und unbescheiden scheinen. Die Entschuldigung ist, daß hier, im Gegensatz zu so vielen, wenn nicht allen großen Vorkämpfern für die Sache des Friedens, das Herz des Lesers gewonnen wird. Die Mahnungen Fénelons an das Gewissen derjenigen, denen das Schicksal die Last einer Verantwortung aufbürdet, die ihresgleichen nicht hat, diese Mahnungen ergreifen das Herz, weil sie aus reinem Herzen kommen. Die erste Reaktion ist das Gefühl des Dankes, dann die innere Unruhe, die dazu drängt, diesen Dank zu bekennen, und das Bewußtsein der mangelnden Legitimation zu solchem

---

[43]) François de la Motte-Fénelon, Erzbischof von Cambrai, Erzieher des Dauphins, Herzogs von Bourgogne (gestorben 1712), Enkels Ludwigs XIV. und älteren Bruders des Philipp, Herzogs von Anjou, der am 12. November 1700 auf Grund des Testamentes Philipps IV. als Philipp V. auf den Thron Spaniens berufen wurde.

Über Fénelon und den Frieden von Utrecht s. etwa Dupuis a. a. O. S. 26–29; über Fénelon im übrigen insbesondere Ranke, Französische Geschichte, Bd. IV, 14. Buch, 5. Kap.

[44]) Wegen der Quellen: Neben »Oeuvres choisies«, Paris 1862, und anderen vgl. etwa die Angaben bei Ter Meulen a. a. O. Bd. I. Ich zitiere die »Directions« nach einer Ausgabe von 1775, in deren Vorwort Bezug genommen ist auf die Erlaubnis Ludwigs XVI. Es heißt dort u. a.: »L'Edition ... paroît du consentement même de notre jeune Monarque. Quel suffrage! Et quelles espérances un sentiment si généreux ne doit-il pas faire concevoir!«

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Bekenntnis des Dankes. Wem vergönnt ist, in den Tagen des Herzwehs und der tausend Stöße, die unsres Fleisches Erbteil, zu jenen Blättern zu greifen –, er wird es nicht bereuen. Stets nach den furchtbaren Koalitionskriegen der neueren und jüngsten Geschichte haben sich ernste und mutige Stimmen erhoben für die Sache des Gleichgewichts und der Parität, zu allen Zeiten auch begleitet von Projekten der Organisation. Den Friedensschlüssen auch in der Zeit nach 1713 gingen zur Seite, meist in Gestalt von Präambeln, auch in besonderen Deklarationen, Bekenntnissen zu Zielen der Wohlfahrt der Menschheit, religiöse Gelöbnisse und, so oft wiederholt, die Beteuerungen, die Gerechtigkeit zur Richtschnur der Politik zu machen. Vergleicht man solche Dokumente und die ihnen konformen Mahnrufe und Versprechen der Staatsmänner mit dem, was Fénelon bekannte und riet, so ist der Eindruck: hier, von diesem Mann, empfangen wir echte Münze. Hier empfängt die Seele der vom Unglück Gebeugten, wo nicht Trost, so doch, vielleicht, ein Anderes: es wird eine Saite berührt, deren Klang uns emporhebt zu den Wundern der Hoffnung.

Es ist zugleich die Stimme eines Kundigen, der weniger beschuldigt als vielmehr beobachtet, empfiehlt und rät; die Stimme eines geistlichen Würdenträgers, erfahrenen Weltmannes, mutig und schlicht. Dieser Weise ist erfüllt von der Idee der Mäßigung, der »Modération«. Er kennt die Grenzen, und wirft doch die Sehnsucht nicht weg. Er sieht die bescheidenen Chancen des politisch Möglichen, und doch erhofft er ein Weniges an Einwirkung auf Herz und Vernunft. Indem er an das Gewissen der Könige appelliert, möchte er der eigenen Verantwortung Genüge tun. An dem Gedanken der Vorsorge gegen Gewalt durch Gewalt hält er fest; er glaubt nicht an "Law without force"[45]), er gibt das Prinzip des Gleichgewichts nicht preis[46]). Aber im Grunde ist er erfüllt von der gläubigen Sehnsucht, wie sie in seinen Schriften immer wieder durchbricht, auch da, wo er den steinigen Weg des Politischen gehen muß.

---

[45]) Dies ist der Titel eines Buches von Gerhard Niemeyer, Princeton University, 1941. Sehe ich recht, so ist die Absicht des anregenden Buches eben nur, das Problem zu zeigen, z. B. indem er der berühmten Stelle bei Fénelon von dem gemeinsamen Interesse an einer Art allgemeiner Gesellschaft und Republik gedenkt, später aber bemerkt: "... dangerous nation hold down ... that finally leads to a new explosion. There is no escape from this vicious circle as long as states are identified with 'elementary' forces governed by no law but the physical law of cause and effect. Force of this kind can be met only by force..."

Die Stelle bei Fénelon lautet: »Les Etats voisins les uns des autres ... doivent, pour leur sûreté particulière, autant que pour l'intérêt commun, faire une espèce de société et de république générale.« (Aus: »Supplément à l'examen sur les devoirs de la royauté.«).

[46]) Vgl. dazu Fénelon, Directions, XX:

»Il est vrai que les peuples se doivent à la Défence de l'Etat: mais les Princes ne doivent faire que des guerres justes, et absolument nécessaires«.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Ein Lobredner hat einst von Fénelons Directions gesagt, der Verfasser habe darin sein Herz ausgeschüttet; wenn man diese seine väterliche Instruktion lese, sehe man die Menschlichkeit zusammen mit der Religion Platz nehmen neben einem jungen Fürsten, um ihn in allen Regeln der Moral zu unterrichten, die er befolgen müsse, wenn er seine Völker glücklich machen wolle. Man könnte dazu noch weiter sagen, in seinen Lehren wird die Aufgabe des französischen Königtums jener Zeit verglichen mit dem Verhältnis des Vaters zu seinen Kindern; er findet, das Glück der Untertanen ist das seinige, ihm sollen sie folgen. Dies wiederum fordert, daß er Gott gehorche, dessen Willen und Gesetze ihm, gleichermaßen wie seinen Untertanen, das Evangelium kundgebe. Er frägt seinen Zögling: »Connoissez-vous assez toutes les vérités du Christianisme? Vous serez jugé sur l'Evangile comme le moindre de vos Sujets. Etudiez-vous vos devoirs dans cette loi divine?« Ranke sieht und schildert treffend den großen Schritt, den Fénelon, ausgehend von der Idee des absoluten Königtums, zur Gleichheit aller vor Gott, auch des Königs, getan hat. Er sagt, ihm, Fénelon, erscheine doch der einzelne Mensch einer weit größeren Berücksichtigung wert, als ihm bisher zuteil wurde; bei ihm, soviel man wisse, finde sich der Begriff des Philanthropen zuerst; dem kriegerischen, verfolgenden, prächtigen, absoluten Königtum Ludwigs XIV. setze Fénelon ein friedliches, tolerantes, den Gesetzen unterworfenes, auf die Förderung eines unschuldigen einfachen Volkslebens gerichtetes entgegen, das offenbar das Ideal seines Zöglings sein sollte.

Die Sorge für die Wohlfahrt des einzelnen Menschen führt auf die Frage, wie mit diesem Ziele die Maxime des politischen Gleichgewichts zum Schutz der Freiheit der einzelnen Nationen (denn an diese und ihre Regenten richtet sich die Forderung dieser Maxime) zu vereinbaren sei. Nimmt sich die durch Fénelon so eindringlich gestellte Forderung des Gleichgewichts nicht wie ein Fremdkörper aus in seinem System, das gleichermaßen allen Menschen brüderliche Liebe zueinander, Gehorsam vor Gott im Geiste des Evangeliums zur Richtschnur macht? Die Synthese findet sich hier vermittels des konkreten Falles, nämlich der immerfort wachsenden Gefahr, in die Frankreich durch die von Fénelon bekämpfte Politik der Expansion geraten war. Er bringt historische Beispiele im Sinne der Publizistik des 16. und 17. Jahrhunderts. Wir vernehmen von dem Recht der Nationen Europas, der Übermacht Karls V. vorzubeugen[47]), und, vielleicht noch anschaulicher, von dem Anspruch Philipps II. auf den englischen Thron nach dem Tode der Maria von England. Er meint, selbst wenn dieser Anspruch

[47]) Supplément aux Directions XXV–XXX.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ein rechtmäßiger Titel wäre, müsse man hier sagen: »Alors summum Jus, summa injuria.« Die Stelle schließt mit den Worten:

> »Un droit particulier de succession ou de donation, devoit céder à la loi naturelle de la sûreté de tant de Nations. En un mot, tout ce qui renverse l'équilibre, et qui donne le coup décisif pour la Monarchie universelle, ne peut être juste, quand même il seroit fondé sur des lois écrites dans un pays particulier.«

Was nun gegenüber den Habsburgern galt, sollte die Illustration eines generellen Prinzips sein: es galt also auch gegenüber dem Umsichgreifen des eigenen Monarchen, der, gestützt auf allerlei prätendierte Rechtstitel, die Übermacht Frankreichs erzwingen wollte. Da empfiehlt nun Fénelon dem Dauphin, dem Enkel des kriegerischen Königs, durch Nachgeben auf Übermacht zu verzichten, das Gleichgewicht wahrzumachen – ehe es zu spät ist. Dieses Nachgeben vollzog hernach Philipp, der Bruder des Zöglings von Fénelon, durch seinen Verzicht auf die Thronanwartschaft in Frankreich, wobei er ganz im Sinne Fénelons erklärte, »er wolle mit seinen geliebten Spaniern leben und sterben«; »... dem Grundsatz des Gleichgewichts zuliebe sondere er einen Zweig von dem königlichen Stamme von Frankreich ab«[48]). Die Synthese ist also: Friede unter den Nationen durch Gleichgewicht und damit Wohlfahrt der Einzelnen.

Wie schon bemerkt, enthielt sich Fénelon, bestimmte Projekte zu organisatorischer Realisierung des Gleichgewichts vorzuschlagen. Er deutet nur einige allgemeine Gedanken an, in Gestalt von vier Systemen. Davon verdient besondere Aufmerksamkeit das letzte: Eine Macht, zusammen mit einer ungefähr gleich großen, bildet ein Gleichgewicht als Gewähr der öffentlichen Sicherheit; dies hält er für den weisesten und glücklichsten Zustand, wofern er nicht aus Ehrsucht (ambition) verlassen wird; daran schließen sich Vorbehalte dahin, daß nur durch eine ständig gewahrte Mäßigung eine relative Dauer dieses Zustandes gewährleistet ist.

Jedenfalls, für Fénelon ist das Gleichgewicht das Ideal friedlicher Politik, bestimmt als Lehre und Warnung für die Mächtigen. Er, der entschlossenste Vorkämpfer wider die Eroberungspolitik seines Fürsten, hatte die Genugtuung, das Geschehen von Utrecht zu erleben[49]).

---

48) Ranke a. a. O. Bd. V, 15. Buch 7. Kapitel.

49) In seiner Erörterung des Utrechter Friedens stellt Ranke die Frage: »Hat die Idee des europäischen Gleichgewichts einen realen Wert oder nicht?« Seine Antwort ist, nach dem Zusammenhang (a. a. O. Bd. V, 15. Buch, 7.Kap.) zu schließen, wohl bejahend. Der vorliegende Beitrag will diese Frage grundsätzlich, nicht unter Einschränkung auf »Europa« und auf einen bestimmten historischen Fall – denn es handelt sich ja um eine Idee – bejahen, aber mit den Vorbehalten, die sich aus der konkreten Situation ergeben. Der Gedanke von Utrecht lebt in der Synthese mit der Idee der Gemeinschaft, wie sie Fénelon vorschwebt.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Wir halten inne. Die Stürme, die bis zum Ende der Befreiungskriege über Europa hinbrausten, sind keine Widerlegung, sondern, im Grunde, eine Bestätigung der Idee des Gleichgewichts. Man mag diese Bestätigung als die negative – ich nenne sie: die militante – Seite des Prinzips bezeichnen. Den Übergang dieser Periode fruchtbarer Bewährung eröffnen die großen intereuropäischen Verträge und Deklarationen der Restaurationszeit. Niemand kann ernstlich leugnen, daß während der folgenden hundert Jahre, trotz Störungen und Schwankungen, ein relatives »Europäisches Gleichgewicht« geherrscht hat und daß man sich dieser Tatsache, in dem Sinne der historischen Erfahrung und Lehre, bewußt war. Diese Periode, mit der sich die Historiker und Vertreter des Völkerrechts[50]) so intensiv befaßt haben, soll hier nicht geschildert werden. Aber es läge nahe, da wir der Gleichgewichtsidee Napoleons III. gedacht haben, auch an den Mann zu erinnern, der sein Gegenspieler war[51]). Sein »cauchemar des coalitions«[52]) war Sorge, aber Sorge nicht um Vorherrschaft, sondern um Frieden durch Gleichgewicht.

* *
*

Anhang

I

Aus dem Zirkular des französischen Ministeriums des Auswärtigen an die Kaiserlich diplomatischen Vertreter im Auslande; Darlegung der Kaiserlichen Politik in Beziehung auf Deutschland und Italien. Paris, 16. September 1866 (»Das Staatsarchiv, Sammlung der offiziellen Aktenstücke zur Geschichte der Gegenwart«, herausgegeben von L. K. Aegidi und A. Klauhold, Bd. 12, Januar–Juni 1867, S. 203, Hamburg, Otto Meißner, 1867):

»... Une Europe plus fortement constituée, rendue plus homogène par des divisions territoriales plus précises, est une garantie pour la paix du continent et n'est ni un péril ni un dommage pour notre nation. Celle-ci, avec l'Algérie, comptera bientôt plus de 40 millions d'habitants; l'Allemagne, 37 millions, dont 29 dans la Confédération du Nord et 8 dans la Confédération du Sud; l'Autriche, 35; l'Italie, 26; l'Espagne, 18. Qu'y a-t-il dans cette distribution des forces européennes qui puisse nous inquiéter? Une puissance irrésistible, faut-il le regretter, pousse les peuples à se réunir en grandes agglomérations en faisant disparaître les Etats

[50]) s. von Elbe a. a. O.
[51]) s. Anhang IV, S. 56.
[52]) vgl. Fürst von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. II, Stuttgart (1898), S. 244.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

secondaires. Cette tendance naît du désir d'assurer aux intérêts généraux des garanties plus efficaces. Peut-être est-elle inspirée par une sorte de prévision providentielle des destinées du monde. Tandis que les anciennes populations du continent, dans leurs territoires restreints, ne s'accroissent qu'avec une certaine lenteur, la Russie et la République des Etats-Unis d'Amérique peuvent, avant un siècle, compter chacune 100 millions d'hommes. Quoique les progrès de ces deux grands Empires ne soient pas pour nous un sujet d'inquiétude, et qu'au contraire nous applaudissons à leurs généreux efforts en faveur de races opprimées, il est de l'intérêt prévoyant des nations du centre européen de ne point rester morcelés en tant d'Etats divers sans force et sans esprit public. La politique doit s'élever au-dessus des préjugés étroits et mesquins d'un autre âge. L'Empereur ne croit pas que la grandeur d'un pays dépende de l'affaiblissement des peuples qui l'entourent et ne voit de véritable équilibre que dans les vœux satisfaits des nations de l'Europe. En cela, il obéit à des convictions anciennes et aux traditions de sa race. Napoléon Ier avait prévu les changements qui s'opèrent aujourd'hui sur le continent européen. Il avait déposé le germe de nationalités nouvelles: dans la Péninsule, en créant le Royaume d'Italie; en Allemagne, en faisant disparaître deux cent cinquante-trois Etats indépendants...«

II

Aus Kant »Zum ewigen Frieden«, 1795, Erster Zusatz. Von der Garantie des ewigen Friedens:

»...

2. Die Idee des Völkerrechts setzt die Absonderung vieler voneinander unabhängiger benachbarter Staaten voraus, und, obgleich ein solcher Zustand an sich schon ein Zustand des Krieges ist (wenn nicht eine föderative Vereinigung derselben dem Ausbruch der Feindseligkeiten vorbeugt); so ist doch selbst dieser, nach der Vernunftidee, besser als die Zusammenschmelzung derselben, durch eine die andere überwachsende, und in eine Universalmonarchie übergehende Macht; weil die Gesetze mit dem vergrößerten Umfange der Regierung immer mehr an ihrem Nachdruck einbüßen, und ein seelenloser Despotismus, nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt. Indessen ist dieses das Verlangen jedes Staates (oder seines Oberhauptes), auf diese Art sich in den dauernden Friedenszustand zu versetzen, daß er, womöglich, die ganze Welt beherrscht. Aber die Natur will es anders. – Sie bedient sich zweier Mittel, um Völker von der Vermischung abzuhalten und sie abzusondern, der Verschiedenheit der Sprachen und der Religionen, die zwar den Hang zum wechselseitigen Hasse und Vorwand zum Kriege bei sich führt, aber doch, bei anwachsender Kultur und der allmählichen Annäherung der Menschen, zu größerer Einstimmung in Prinzipien, zum Einverständnisse in einem Frieden leitet, der nicht, wie jener Despotismus (auf dem Kirchhofe der Freiheit), durch Schwächung aller Kräfte, sondern durch

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ihr Gleichgewicht, im lebhaftesten Wetteifer derselben, hervorgebracht und gesichert wird.

3. So wie die Natur weislich die Völker trennt, welche der Wille jedes Staates, und zwar selbst nach Gründen des Völkerrechtes, gern unter sich durch List oder Gewalt vereinigen möchte, so vereinigt sie auch andererseits Völker, die der Begriff des Weltbürgerrechtes gegen Gewalttätigkeit und Krieg nicht würde gesichert haben, durch den wechselseitigen Eigennutz. Es ist der Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammen bestehen kann, und der früher oder später sich jedes Volks bemächtigt. Weil nämlich unter allen, der Staatsmacht untergeordneten, Mächten (Mitteln), die Geldmacht wohl die zuverlässigste sein möchte, so sehen sich Staaten (freilich wohl nicht eben durch Triebfedern der Moralität) gedrungen, den edlen Frieden zu befördern, und, wo auch immer in der Welt Krieg auszubrechen droht, ihn durch Vermittelungen abzuwehren, gleich als ob sie deshalb im beständigen Bündnisse stünden; denn große Vereinigungen zum Kriege können, der Natur der Sache nach, sich nur höchst selten zutragen, und noch seltener glücken. – Auf die Art garantiert die Natur, durch den Mechanismus in den menschlichen Neigungen selbst, den ewigen Frieden; freilich mit einer Sicherheit, die nicht hinreichend ist, die Zukunft desselben (theoretisch) zu weissagen, aber doch in praktischer Absicht zulangt, und es zur Pflicht macht, zu diesem (nicht bloß chimärischen) Zwecke hinzuarbeiten.«

III

1. *Der Friedensvertrag zwischen England und Frankreich,* geschlossen am 11. April 1713 zu Utrecht (Lamberty, »Mémoires pour servir à l'histoire du XVIIIe siècle« Bd. VIII, S. 72 ff., S. 8161):

Art. I (Allgemeine Friedensklausel):

»Il y aura une paix universelle et perpétuelle, une vraie et sincère amitié entre la Sérénissime et Très Puissante Princesse Anne, Reine de la Grande Bretagne, et le Sérénissime et Très Puissant Prince Louis XIV., Roi Très Chrétien, leurs héritiers et successeurs, leurs roiaumes, états et sujets, tant hors de l'Europe qu'en Europe; et cette paix sera observée entr'eux si religieusement et sincèrement qu'ils feront tout ce qui pourra contribuer au bien, à l'honneur et à l'anvantage l'un de l'autre, vivants en tout comme bons voisins, et avec une telle confiance, que cette amitié soit de jour en jour cultivée et augmentée.«

Art. VI (Betreffend die spanische Erbfolge):

»D'autant que la sûreté et la liberté de l'Europe ne peuvent point souffrir l'union des roiaumes de France et de l'Espagne sous un même roi et que c'est de là principalement qu'est provenu le feu de la guerre, qui doit être éteint par la présente paix; on est enfin parvenu à ce point, par la bénédiction de Dieu, sa roiale Majesté de la Grande Bretagne y ayant fortement insisté et le Roi Très

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Chrétien, comme aussi le Roi Catholique y ayant consenti, que l'on ira au devant de ce mal pour tous les temps à venir par des renonciations conclues en bonne forme et passées dans les manières les plus solemnelles dont la teneur suit ci-après...«

2. *Der Friede zwischen Frankreich und Savoyen,* geschlossen am 13. Juli 1713 zu Utrecht (Lamberty, a. a. O. Bd. VIII, S. 420 ff.), Art. IV (Betreffend die spanische Frage):

»Pareillement en exécution de ce qui a été convenu en traitant de la paix avec sa Majesté la Reine de la Grande Bretagne et par les mêmes raisons du repos et de l'équilibre de l'Europe comme aussi de la tranquillité de l'Espagne, sa Majesté Catholique Philippe V., Roi des Espagnes et des Indes a donné, cédé et transporté, comme par le présent traité elle donne, cède et transporte purement, simplement et irrévocablement à son Altesse Roiale Victor Amedée II. Duc de Savoie, pour lui, pour les princes et fils, leurs descendances masles et successivement pour les masles de la Maison de Savoie, d'ainé le Roiaume de Sicile et îles dépendantes...«

3. *Der Friede zwischen England und Spanien,* geschlossen am 13. Juli 1713 zu Utrecht, Art. II (betreffend die spanische Erbfolge):

a) lateinisch aus Ter Meulen, a. a. O., Bd. I, S. 4:

»Quandoquidem vero Bellum, cui finis Pace feliciter a Deo impositus est, ab initio susceptum, et tot per Annos summa immensis Sumptibus, et accisione propre infinitia gestum fuerit propter ingens periculum quod Libertati, Salutique totius Europae, ex nimis arcta Regnorum Hispaniae, Galliaeque Conjunctione impenderet; Cumque ad evellendam ex animis hominum sollicitudinem omnem, suspicionemque, de iustius, modi conjunctione, et ad firmandam stabiliendamque Pacem ac Tranquillitatem Christiani Orbis, justo Potentiae Aequilibrio (quod optimum et maxime solidum mutuae Amicitiae et duraturae undiquaque Concordiae fundamentum est) Rex Catholicus quam Rex Christianissimus, satis iustis cautelis provisum esse voluerint, ne Regna Hispaniae et Galliae unquam sub eodem Imperio veniant et uniantur...«

b) französische Übersetzung aus Lamberty, a. a. O. Bd. VIII, S. 376 ff.:

»Et comme la guerre qu'on vient de terminer heureusement par cette paix, a été entreprise au commencement, et continuée si long temps avec tant d'animosité et des dépenses immenses, aussi-bien qu'avec une effusion de sang inexprimable à cause du danger éminent, dont la liberté et la sûreté de toute l'Europe a été menacée par l'union trop étroite des roiaumes d'Espagne et de France et que pour effacer les inquiétudes et les soupçons dont les esprits ont été agités, et retablir la paix et la tranquillité de la Chrétienté par un juste équilibre de puissance, qui est le meilleur et le plus solide fondement d'une amitié mutuelle et d'une union

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

durable de part et d'autre, le Roi Catholique et le Roi très Chrétien ont consenti que l'on prenne soin par des précautions suffisantes, d'empêcher que les roiaumes d'Espagne et de France puissent jamais être mis sous la même domination, ou qu'une même personne puisse jamais devenir roi des deux roiaumes. A cette fin, sa Majesté Catholique a renoncé pour elle-même, ses héritiers et successeurs de la manière la plus solemnelle à tous les droits, titres et prétensions qu'elle pourrait avoir à la couronne de France...«

4. Aus dem *Brief der Königin Anna von England an die Generalstaaten* vom 7. Januar 1713 (Lamberty, a. a. O., Bd. VIII):

»... Notre conduite a toujours roulé sur le même principe d'un désir sincère de conserver l'équilibre dans l'Europe et de procurer non seulement la sûreté, mais l'augmentation de votre état. C'a été le principal motif qui nous a portée à soutenir une guerre aussi longue et aussi onéreuse que celle dont nous espérons d'être à la veille de sortir, lorsque par les événements que la sage disposition de la providence divine a fait naître, il nous a paru plus que jamais nécessaire d'écouter les ouvertures faites de la part de la France pour parvenir à une paix générale...«

5. Aus dem *Brief Bolingbrokes an die englischen Bevollmächtigten in Utrecht* vom 20. Februar 1713 (Weber »Der Friede von Utrecht« S. 375):

"... Her Maj. desires that the liberty of Italy may be preserved and in order thereunto that the ballance of Power may be equally sustain'd in that Country, she is sensible that the settlement which is likely to be made by the ensuing peace may throw too much the scale on one side and she is very well appric'd of the ill consequences which might follow from hence, not only in Respect to Commerce, but in respect to the general influence which the state of Italy must have upon the affairs of Europe..."

6. Aus der *Rede der Königin Anna vor dem Parlament am 17. Juni 1712* (Lamberty, a. a. O. Bd. VII):

»... Le principal motif qui nous a porté à commencer cette guerre, était la crainte qu'on avoit que l'Espagne et les Indes ne fussent unies à la France et le principal but que je me suis proposée en commençant ce traité a été de prévenir réellement une pareille Union...

La France et l'Espagne sont de cette manière plus réellement divisées que jamais. Et ainsi, avec la bénédiction de Dieu, on établira dans l'Europe un équilibre effectif de Puissance, qui sera sujet à aussi peu d'accidents qu'il est possible d'en éviter dans les affaires humaines...«

7. *Große Allianz zwischen England, dem Kaiser und den Generalstaaten* vom 7. September 1701 (Lamberty, a. a. O., Bd. I):

Art. II

»Sa Sacrée Majesté Impériale, Sa Sacrée Majesté de la Grande-Bretagne, et les Seigneurs des Etats Généraux des Provinces Unies n'ayant rien tant à cœur

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

que la Paix et la tranquillité de toute l'Europe, ont jugé qu'il ne pouvoit rien y avoir de plus efficace pour l'affermir, que de procurer à Sa Majesté Impériale une satisfaction juste et raisonable, touchant ses prétentions à la Succession d'Espagne, et que le Roi de la Grande Bretagne et les Seigneurs des Etats Généraux obtiennent une sûreté particulière et suffisante pour leurs Roiaumes, Provinces, Terres et Pays de leur obéissance et pour la navigation et le commerce de leurs Sujets.«

8. *Blockadevertrag zwischen England und den Generalstaaten* vom 24. August 1689 (Lamberty, a. a. O., Bd. I):

Art. V

»... et afin de pouvoir mieux parvenir à une paix juste et raisonable qui pourroit rétablir le repos et la tranquillité de l'Europe...«

IV

1. Fürst Bismarck, preuß. Abgeordnetenhaus, 20. Dezember 1866:

»Der Kaiser Napoleon, im Widerspruch zu anderen französischen Dynastien, hat in seiner Weisheit erkannt, daß Frieden und gegenseitiges Vertrauen im Interesse beider Nationen liege, daß sie von der Natur nicht berufen seien, sich gegenseitig zu bekämpfen, sondern als gute Nachbarn die Bahn des Fortschritts in Wohlfahrt und Gesittung miteinander zu wandeln.«

2. Rede Bismarcks im Reichstag, 6. Februar 1888:

»Mit unsern Bundesgenossen in der Friedensliebe einigen uns nicht nur Stimmungen und Freundschaften, sondern die zwingendsten Interessen des europäischen Gleichgewichts und unserer eigenen Zukunft.«

3. Fürst von Bismarck »Gedanken und Erinnerungen«, Stuttgart (1898) Bd. II, S. 251:

»... Jeder von beiden ist für uns nicht nur in der europäischen Gleichgewichtsfrage unentbehrlich –, wir könnten keinen von beiden missen, ohne selbst gefährdet zu werden...« (bezieht sich auf Rußland und Österreich).

4. Ebenda S. 253:

»Die Erhaltung der österreichisch-ungarischen Monarchie als einer unabhängigen starken Großmacht ist für Deutschland ein Bedürfnis des Gleichgewichts in Europa, für das der Friede des Landes bei eintretender Notwendigkeit mit gutem Gewissen eingesetzt werden kann. Man sollte sich jedoch in Wien enthalten, über diese Assecuranz hinaus Ansprüche aus dem Bündnisse ableiten zu wollen, für die es nicht geschlossen ist.«

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht