Was wird aus dem Mandatsystem?

Dr. Moritz Bileski.

I.

In jedem Jahr erklärt die Versammlung des Völkerbundes ihre Befriedigung über die Fortschritte des Mandatsystems und die ausgezeichneten Ergebnisse dieser neuen Einrichtung des Völkerrechts [1]). Der unbefangene Beobachter muß diese Deklarationen in den letzten Jahren mit gemischtem Gefühl aufnehmen. Denn wenn auch durch die unermüdliche und ihrer Aufgabe wirklich treue Arbeit der Mandatkommission die Prinzipien des Art. 22 der Völkerbunds-Satzung weiter entwickelt werden, wenn sich auch diese Behörde bemüht, die neuen Rechtsgedanken wirklich zu einem Pfeiler des modernen Völkerrechts zu machen, so zeigen sich doch in den letzten Jahren Erscheinungen, die ein gehöriges Maß Skepsis rechtfertigen und den Zweifel anregen, ob mit den Mandaten sich wirklich das Rechtsprinzip auf dem Gebiete der Kolonialpolitik gegenüber der Wirkung egoistisch-politischer Interessen durchsetzen wird. Gerade der Hauptgedanke des Mandatsystems ist in den letzten Jahren häufig, man muß es wohl so nennen, mißhandelt worden. Gemeint ist die Vorstellung, daß die Mandatgebiete rechtlich besondere, mit dem Gebiet des Mandatars nicht zu vermischende Einheiten sind, die mit dem Ziele künftiger Unabhängigkeit — auch vom Mandatar — verwaltet werden und bis zur Reife für diesen Zustand durch den Rat des Mandatars und die Kontrolle des Völkerbundes unterstützt werden sollen. Verstöße gegen dieses Prinzip enthalten die Gefahr, daß die Mandate ihres wahren Charakters allmählich entkleidet werden. Das geschieht sowohl in der Form, daß manchen Mandatgebieten die Möglichkeit einer Entwicklung zur Selbständigkeit genommen, wie auch dadurch, daß bei anderen der selbständige Charakter wenigstens formell-juristisch über Erwarten schnell entwickelt wird.

Die Länder einer unerwartet schnellen Entwicklung zur Unab-

Vorbemerkung: Das in diesem Aufsatz behandelte Material ist im wesentlichen in den Protokollen der 9.—16. Sitzung der Ständigen Mandatkommission (Sommer 1926 bis Herbst 1929) enthalten. Bei den folgenden Zitaten bedeutet P.9 Protokoll der 9. Sitzung der Mandatkommission. Andere Quellen sind besonders angeführt.

[1]) So auch im Jahre 1929, Drucksache des Völkerbundes, A 62. 1929. VI.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

hängigkeit sind Irak und Transjordanien (wobei gleich zu bemerken ist, daß es ein besonderes transjordanisches Mandat nicht gibt, Transjordanien vielmehr ein Teil des Mandatgebietes Palästina ist). Beide sind A-Mandate, also nach der Klassen-Einteilung des maßgebenden Art. 22 der Völkerbundssatzung mit dem größten Maß eigenen Bestimmungsrechtes innerhalb der verschiedenen Mandatklassen ausgestattet. Für den Irak ist es zur Errichtung einer formellen Mandatsatzung, wie sie vom Rat des Völkerbundes für alle anderen Mandatgebiete beschlossen worden ist, niemals gekommen. Es gab zwar einmal einen Entwurf, der dem Text des syrischen Mandates entsprach, aber er trat nie in Kraft. Statt dessen wurde zwischen der Mandatarmacht Großbritannien und dem Irak am 10. Oktober 1922 [2]) ein Vertrag abgeschlossen. In diesem Vertrage ist die Rede von der Unabhängigkeit der Irak-Regierung [3]). Es ist daher verständlich, daß in der Sitzung der Mandatkommission vom November 1926 die Frage gestellt wurde, ob denn Irak noch ein Mandatland wäre [4]). Die Mehrheit der Kommission zeigte sich nicht sehr geneigt, diese Frage zu diskutieren. Sie beruhigte sich damit, daß der Rat den Irak trotz des Vertrages in seiner Entscheidung vom 7. 9. 1924 [5]) als Mandatland angesehen und daß die Mandatarmacht der Kommission einen Bericht zur Prüfung vorgelegt habe. Aber das sollte nicht etwa das Einverständnis der Kommission mit dem Vertrage als einer dem Mandatsystem entsprechenden Maßnahme bedeuten. Das Gegenteil wurde im Sommer 1928 vom Vorsitzenden Theodoli ausdrücklich hervorgehoben [6]). Diese mit dem Mandatcharakter des Irak schwer zu vereinigende Unabhängigkeitserklärung ist später noch weit überboten worden. An die Stelle des Vertrages von 1922 sollte ein Abkommen treten, das am 14. Dezember 1927 zwischen Großbritannien und dem Irak abgeschlossen worden ist. Hier wurde die Stellung der Irak-Regierung noch wesentlich freier und die Anerkennung der Unabhängigkeit noch deutlicher ausgesprochen [7]). In der Mandatkommission wurde die Frage gestellt, ob die Mandatarmacht Großbritannien auch gegenüber diesem Abkommen eine Erklärung über die Fortdauer des Mandates abgeben würde, so

---

[2]) Drucksache des Völkerbundes C. 216. M. 77. 1926. VI.

[3]) Art. 1 des Vertrages: »Auf Ersuchen S. M. des Königs von Irak übernimmt es Seine Britannische Majestät, vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Vertrages, dem Irak-Staat während der Dauer dieses Vertrages etwa erforderlichen Beistand zu gewähren ohne Beeinträchtigung seiner nationalen Souveränität«. Nach Art. 2 der Verfassung ist Irak sogar ein »souveräner, freier und unabhängiger Staat«.

[4]) P. 10 S. 161.

[5]) Protokoll der 30. Ratssitzung, S. 1346, 1347, 1563/64.

[6]) P. 13 S. 197.

[7]) Abgedruckt in den Veröffentlichungen der Britischen Regierung Cmd. 2998, sowie in der Zeitschrift »Near East« 1927, S. 775.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

wie es beim Vertrage von 1922 der Fall gewesen war [8] [9]. Der Inhalt des Vertrages begegnete schweren Bedenken. Es wurde insbesondere »Irak als unabhängiger souveräner Staat anerkannt« (Art. 1), der Eintritt in den Völkerbund für 1932 unter der Voraussetzung weiterer befriedigender Fortschritte in Aussicht genommen (Art. 8), die britischen »Berater« — deren Ratschläge nach Art. 4 des Vertrages von 1922 verpflichtende Bedeutung hatten — wurden nicht mehr erwähnt, übrig blieb nur eine Verpflichtung der Irak-Regierung, den englischen High Commissioner zu informieren und Bedenken, die er etwa äußern würde, entgegenzunehmen (Art. 5). Gegenüber diesem Vertrage wurde in der Kommission mit Recht darauf hingewiesen, daß die Kontrolle der Mandatarmacht immer mehr verschwände und die Garantien für Einhaltung der Mandatverpflichtungen immer schwächer würden [10]. Man registrierte das zwiespältige Verhalten Großbritanniens, das zwar seine Stellung als Mandatarmacht betone, wenn sein Vertreter vor der Kommission erscheine, das aber in den Verhandlungen mit der Irak-Regierung die Erwähnung des Mandates unterlasse, um den Abschluß der Verträge zu erleichtern [11]. Hier ist die politische Quelle dieser Unstimmigkeit klar gezeigt. Man kann den Sachverhalt auch so ausdrücken, daß das Mandat entsprechend dem politischen Interesse des Mandatars zurechtgemacht oder sogar ausgehöhlt, praktisch beseitigt wird. Ein Mitglied der Kommission bemerkte, daß die letzten rechtlichen Bande zwischen dem Irak und dem Völkerbund aufgelöst werden würden, wenn dieser Vertrag in Kraft träte [12]. Diese Erklärung ist ebenso deutlich wie richtig. Der Kommission lag für ihren Bericht an den Rat ein Entwurf vor, der diese Befürchtungen mit aller Schärfe formulierte. Indessen hatten einige Mitglieder der Kommission Bedenken gegen eine sachliche Äußerung, zu der die Kommission nicht aufgefordert sei. Daher wurde in den Bericht nur die Erklärung aufgenommen, daß die Kommission sich einer Meinungsäußerung enthalte, da sie zu einer Äußerung nicht aufgefordert sei [13]. Der Beschluß der Kommission ist in diesem Falle kein Zeichen einer besonderen Entschiedenheit. Denn der Vertrag berührte, wie in der Diskussion hervorgehoben wurde, die Existenz des Mandates überhaupt, er zwang zu der

8) P. 14 S. 173.

9) Das Erfordernis der Zustimmung des Rates zu dem Vertrage wurde vom britischen Vertreter ausdrücklich anerkannt, P. 14, S. 168; auf die materielle Bedeutung dieses Erfordernisses wies die Kommission ausdrücklich hin, S. 169 f.

10) P. 14 S. 167. Die Kommission war insbesondere über die Tatsache beunruhigt, daß der Vertrag auf ausdrücklichen Wunsch der Irak-Regierung sich über den Schutz der Missionen nicht äußerte.

11) So der Schweizer Rappard, P. 14 S. 168.

12) P. 14 S. 195.

13) P. 14 S. 222 ff., 227 f., 270.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Frage, ob die Beziehung zwischen dem Irak einerseits, Großbritannien und dem Völkerbund andererseits, noch als Mandat bezeichnet werden könnten. Wenn man den Vertrag unbefangen betrachtet, wird man die Frage verneinen müssen. Der Vertrag läßt zwar die in den gegebenen Machtverhältnissen begründete politische Abhängigkeit des Irak von Großbritannien, aber nicht die vom Mandat gewollte rechtliche, mit der Kontrolle und Garantie des Völkerbundes ausgestattete Abhängigkeit bestehen. Irak soll nach dem Vertrage ein unabhängiger Staat sein. Ein unabhängiger Staat ist kein Gegenstand eines Mandates. Über diesen Widerspruch wird man nicht hinwegkommen. Wenn man daher zu dem Ergebnis kommen muß, daß der Vertrag das Mandat in Wirklichkeit beseitigt, so wäre es wohl richtig gewesen und hätte einer ernsten Auffassung des Mandatsystems mehr entsprochen, die formelle Aufhebung des Mandates zu verlangen und sich von Anfang an einem Verfahren der Mandatarmacht zu widersetzen, durch welches das Mandat faktisch beseitigt, seine Fortdauer aber doch behauptet wurde.

Ob eine so schnelle Entwicklung des Irak zur rechtlichen Unabhängigkeit wirklich innerlich gerechtfertigt ist, kann zweifelhaft sein. Die 14. Sitzung der Kommission hatte eine Beschwerde einer religiösen Gemeinschaft, der Bahai-Gemeinde im Irak, zu behandeln, welche ein erhebliches Maß von Willkür und religiöser Unduldsamkeit auf seiten der Irak-Regierung enthüllte. Den Bahaisten ist ein ihnen gehöriges, von ihnen als Heiligtum betrachtetes Gebäude einfach weggenommen worden, der Willkürakt wurde durch die Gerichte des Irak in höchst angreifbarer Weise bestätigt [14]). Diese Vorgänge sind gewiß nicht geeignet, die Reife der Irak-Behörden und ihre Fähigkeit zur Beachtung der internationalen Verpflichtungen, die im Mandat enthalten sind, in besonders günstigem Lichte erscheinen zu lassen. Der Berichterstatter der Kommission über die Petition, der Belgier Orts, wies ausdrücklich darauf hin, daß die Schwächung der Kontrolle der Mandatarmacht diesen Rechtsbruch möglich gemacht habe, die Mandatarmacht habe sich um Abhilfe bemüht, aber vergeblich [15]). Er erklärte, daß die Mandatarmacht ihr bei Anbschluß des Vertrages von 1922 dem Rat gegebenes Versprechen, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen — hier handelt es sich um die Zusicherung der Gewissensfreiheit — zu garantieren, in diesem Falle nicht gehalten habe. Hier ist also

[14]) P. 14, S. 262 ff.

[15]) Die Kommission faßte, trotzdem ein Urteil des höchsten Gerichts von Irak vorlag, zum erstenmal gegenüber einer solchen Entscheidung den Beschluß, den Rat auf die Notwendigkeit einer Abhilfe aufmerksam zu machen. P. 14, S. 276. England hat unter Hinweis auf diesen, vom Rat weitergegebenen Beschluß eine angemessene Lösung verlangt, die indessen bisher noch nicht erreicht wurde. P. 16, S. 26, 204.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

ein praktischer Beweis dafür, daß die Aufhebung oder Einschränkung des Mandates in diesem Lande doch wohl verfrüht ist, wenn man den internationalen Verpflichtungen des Mandates Wert beilegt.

Die Unsicherheit in diesen wichtigen Fragen des völkerrechtlichen Status eines so großen Gebietes, die in den Zweifeln über die Vereinbarkeit der Verträge mit dem Mandatcharakter zum Ausdruck gekommen ist, zeigte sich auch auf dem Gebiete der diplomatischen Verbindungen[16]: fremde Mächte hatten bisher keine regulären diplomatischen Vertretungen im Irak, es gab nur konsularische Vertretungen. Aber die vertretenen Mächte waren aufgefordert worden, die Regierung des Irak anzuerkennen, und hatten das auch mit zwei Ausnahmen getan. Irak seinerseits hatte eine diplomatische Vertretung, und zwar eine Agentur, nur in London, aber die Frage einer eigenen Vertretung in Konstantinopel wurde geprüft. Beim Abschluß von Verträgen mit anderen Staaten war Irak in manchen Fällen als selbständige Partei aufgetreten [17], während andere Verträge von Großbritannien im Namen des Irak geschlossen wurden. Also ein völkerrechtlicher Zustand, der sich durch besondere Unklarheit auszeichnete [18].

Eine andere Folge der Unabhängigkeit der Irak-Regierung besteht darin, daß im Petitions-Verfahren sich sowohl die Regierung des Mandatgebietes wie die Mandatarmacht selbst äußern kann [19].

Der Vertrag von 1927 ist inzwischen aus der weiteren Erörterung ausgeschieden. Er ist nicht ratifiziert worden, vielmehr hat die englische Regierung dem Völkerbund offiziell mitgeteilt, daß der Vertrag von 1927 als erledigt zu betrachten wäre, und daß sie im Jahre 1932 die Aufnahme des Irak in den Völkerbund vorschlagen würde [20]. Sie glaubt auf Grund der Entwicklung schon jetzt erklären zu können, daß Irak im Jahre 1932 für die Aufnahme in den Völkerbund reif sein würde. Mit der Aufnahme des Irak in den Völkerbund wird das Mandat aufgehoben, Irak ist dann ohne Zweifel ein unabhängiger Staat. Mit Rücksicht auf diese Entwicklung wurde es für überflüssig gehalten, den Ver-

[16]) P. 10, S. 65.

[17]) P. 10 S. 65.

[18]) Die Frage der diplomatischen Vertretungen ist im Vertrage von 1922 in Art. 5, im (nicht in Kraft getretenen) Vertrage von 1927 in Art. 10 geregelt. Im zweiten Vertrage hat Großbritannien die Vertretung nur auf Ersuchen der Irak-Regierung, nach dem Vertrage von 1922 hat es die Vertretung in allen Ländern, wo nichts Abweichendes vertraglich festgelegt war.

[19]) P. 10 S. 261.

[20]) P. 16 S. 183, 17, 21. Ausführliche Erklärung der Gründe durch den Vertreter der Regierung S. 31 f. Er weist hier auf das Ziel des Mandatsystems, die Entwicklung zur Unabhängigkeit, hin, das eine solche Entwicklung nur erwünscht erscheinen lassen könne. Es sollen vor allem die Befürchtungen beseitigt werden, daß Großbritannien sich im Jahre 1932 an den Vorbehalt des Artikel 8 bezüglich der Aufnahme in den Völkerbund klammern würde.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

trag von 1922 (mit seiner Ergänzung von 1926) noch entsprechend dem Abkommen von 1927 umzuwandeln.[20a]) Das Mandat über Irak wird also im Jahre 1932 erlöschen, nachdem es eigentlich in der Form, wie es im Art. 22 vorgesehen war, niemals bestanden hat, da an die Stelle des ursprünglich geplanten wirklichen Mandatstatutes alsbald der Vertrag von 1922 trat. Irak wird also voraussichtlich der erste Staat sein, der aus dem Mandatsystem ausscheidet, indem er die volle Unabhängigkeit erreicht. Im Interesse der rechtlichen Reinlichkeit und damit des Mandatsystems kann man diese Entwicklung vielleicht begrüßen, wenn auch der Bahaifall Anlaß zum Nachdenken gibt, ob sie wirklich innerlich begründet ist. Die Mandatkommission teilt noch keineswegs mit Großbritannien die Überzeugung, daß die Frage der Reife schon jetzt positiv zu entscheiden sei, hat vielmehr die Notwendigkeit einer Prüfung sehr eingehend erörtert[21]). Die Kommission behielt sich den Beschluß über diese Frage vor, wobei sie insbesondere auf die Gelegenheiten zur Prüfung anläßlich der Berichte über die Jahre bis 1932 verwies. Sie formulierte aber schon jetzt Bedingungen, die nach ihrer Meinung bei Aufhebung des Mandatverhältnisses erfüllt werden müßten: Existenz der Selbständigkeit, Garantie der bisher gesicherten Rechte der Minderheiten[21a]) und der Rechte der Angehörigen von Völkerbundstaaten, insbesondere der wirtschaftlichen Gleichberechtigung[22]).

Die Komödie der Verträge, die in Ausübung des Mandates abgeschlossen werden, wird auf diese Weise für Irak zu Ende gehen. Die Geschichte des Irak-Mandates mit ihrer Kette von Umdeutungen des wirklichen Inhalts eines Mandates bleibt kein rühmliches Kapitel in der Geschichte des Mandatsystems und kein gutes Beispiel für eine ernstgemeinte, dem Geiste des Art. 22 wirklich entsprechende Ent-

---

[20a]) Ein Bündnisvertrag, der das Verhältnis zwischen England und Iraq nach der Aufnahme des letzteren in den Völkerbund regelt, ist am 13. Juni 1930 abgeschlossen, aber noch nicht ratifiziert worden. Text in Near East 1930, Nr. 1001, S. 98.

[21]) P. 16 S. 17 ff., S. 137 ff., 144 ff. Es wurde bei dieser Diskussion von dem Belgier Orts gerade auf den Bahaifall als Beweis gegen das Vorhandensein des notwendigen Reifegrades hingewiesen. P. 16 S. 33. Der britische Regierungsvertreter erklärte, so etwas würde nicht wieder vorkommen. Auch die Rückwirkung auf die anderen A-Mandate wurde erwähnt, ebenso die Notwendigkeit einer Sicherung der Interessen der anderen Völkerbundstaaten im Falle einer Aufhebung des Mandatverhältnisses und hierbei insbesondere die Frage der wirtschaftlichen Gleichberechtigung.

[21a]) Das Minderheitenproblem ist noch keineswegs befriedigend gelöst und kann — worauf neuerdings gerade von englischer Seite hingewiesen wird — bei der Aufnahme in den Völkerbund noch Schwierigkeiten machen. Vgl. Near East 1930, Nr. 1003, S. 143. Besonders schwierig ist die türkische Frage.

[22]) P. 16 S. 203. Gegen letzteren Teil der Resolution erhob der englische Außenminister Henderson in der Sitzung des Rates vom 13. Januar 1930 — Protokoll Seite 7 — Widerspruch mit der Begründung, einem unabhängigen Staat dürfe eine solche Verpflichtung nicht zugemutet werden.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

wicklung zu einer wirklichen Neuerung im Systeme des Völkerrechts. Sie zeigt zu deutlich, daß die politische Entwicklung dieses Landes in erster Linie von den wechselnden politischen Erwägungen des Mandatars abhängig gewesen ist, und weniger von dem eigenen Gehalt der im Mandat verkörperten Rechtsgedanken bestimmt wurde.

II.

In annähernd derselben Richtung wie im Irak ist die Entwicklung Transjordaniens verlaufen, wenn sie dort auch noch nicht so weit gediehen ist. Auch hier wurde ein Vertrag zwischen einer einheimischen Regierung des Mandatgebietes und der Mandatarmacht abgeschlossen. (Vom 20. Februar 1928 [23]). Er enthält ebenfalls die Anerkennung einer unabhängigen Regierung von Transjordanien. Auch hier erklärte der Vertreter der Mandatarmacht der Mandatkommission, daß das Mandat trotz des Vertrages in voller Kraft bleibe [24]), wie das in der Tat in der Präambel des Vertrages hervorgehoben ist [25]).

Trotzdem und trotz der von der Kommission gebilligten Tendenz, die Entwicklung der Selbstverwaltung zu fördern, wurden Zweifel daran geäußert, ob die Übertragung der Regierungsgewalt an eine einheimische Regierung dem Wesen des Mandates entspreche [26]). Daher wurde eine Bestätigung des Vertrages durch den Rat verlangt, wobei die Kommission darauf hinwies, daß die einfache Delegation der Regierungsgewalt auf den Emir von Transjordanien nicht mit dem Mandat vereinbar sei [27]). In diesem Fall ist also eine deutliche Verletzung des

---

[23]) Veröffentlicht aus White Paper Cmd. 3069 und in »Near East« 1928 S. 427. Deutsch im Archiv des öffentlichen Rechts 1929, S. 238 ff., (Hans Kohn, Die staats- und verwaltungsrechtliche Entwicklung des Emirats Transjordanien), wo auch die Verfassung des Landes veröffentlicht ist.

[24]) P. 13 S. 42 f. Die Zustimmung des Rates des Völkerbundes vom 10. 9. 1925.

[25]) P. 13 S. 45.

[26]) P. 13 S. 45. Der Vorsitzende wies darauf hin (P. 13 S. 197), daß die Befugnis der Mandatarmacht und ihre Möglichkeiten, der Verantwortung aus dem Mandate zu entsprechen, durch den Vertrag weitgehend beschränkt worden sei.

[27]) P. 13 S. 226. Die Frage der Zustimmung des Rates zu diesem Abkommen wurde dabei in etwas merkwürdiger Form behandelt. Von der Kommission wurde die Notwendigkeit der Billigung hervorgehoben und dabei auf eine entsprechende Erklärung des früheren High Commissioner von Palästina (im Bericht über die Palästina-Verwaltung 1920—1925 S. 53) verwiesen. Diesmal meinte der Vertreter der Regierung (P. 13 S. 45), daß die Zustimmung des Rates bereits in einer Erklärung vom 16. 9. 1922 — Drucksache des Völkerbundes C. 667 M. 396/1922 VI — enthalten sei. Aber zur Zeit dieser Erklärung war von dem Vertrage mit Transjordanien noch keine Rede, sie enthielt lediglich ein Einverständnis damit, daß gewisse Artikel des Mandates, die sich auf die Errichtung der jüdischen Heimstätte beziehen, entsprechend der Erlaubnis des Art. 25 für Transjordanien nicht angewendet werden sollen. Die Zustimmung des Rates zu einer so weitgehenden Änderung des Mandates, wie sie der Vertrag enthält, kann in der Ent-

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Mandates durch die Einrichtung der »unabhängigen« transjordanischen Regierung konstatiert worden. Es ist dabei nicht einmal zur Sprache gekommen, wie diese Sonderstellung Transjordaniens mit der Tatsache vereinbar ist, daß dieses Land zum Gebiet des Palästina-Mandates gehört, das in Art. 25 zwar für Transjordanien die Möglichkeit gewisser Sonderregelungen vorsieht, das aber doch als einheitliches Mandat sowohl für das Westjordanland wie für Transjordanien gilt. Wie ist dann der sonderbare Zustand zu erklären, daß in Transjordanien eine unabhängige einheimische Regierung besteht, während in Palästina selbst nach wie vor eine im großen und ganzen sogar den B-Mandaten entsprechende Form der unmittelbaren Regierung durch den Mandatar besteht?

Die Bemerkung der Kommission blieb nicht ganz ohne Erfolg. Großbritannien ließ im Rat erklären, daß es sich nach wie vor als verantwortlich für die Ausführung des Mandates betrachte [28]), welche Erklärung vom Vorsitzenden der Mandatkommission als befriedigend bezeichnet wurde [29]). Der Rat selbst hat anerkannt, daß der Vertrag den Grundsätzen des Mandates entspreche, wobei er darauf hinwies, daß das Mandat voll in Kraft bleibe. Diese Hervorhebung verbessert die Rechtslage im Sinne des Mandatsystems. Aber es bleibt in der Anerkennung der Unabhängigkeit ein Widerspruch zu dem »Vormundschaftscharakter«, der lediglich mit dem politischen Interesse Englands, nicht aber mit dem Wesen des Mandates erklärt werden kann [30]).

III.

Im Gegensatz zu dieser schnellen Entwicklung zur Unabhängigkeit, die in Irak und Transjordanien zu bemerken ist, steht die Entwicklung in Syrien. Für dieses Land ist in Ausführung der Richtlinie des Art. 22 Abs. 4 des Völkerbundpaktes, der die Entwicklung des Mandatgebietes zur Selbständigkeit verlangt, im Art. 1 des Mandates ausdrücklich der Erlaß eines Verfassungsgesetzes angeordnet, welches in Übereinstimmung mit den einheimischen Autoritäten ausgearbeitet werden soll. Das Mandat über Syrien ist im Jahre 1922 in Kraft getreten, aber noch immer ist das Grundgesetz nicht erlassen. Ein besonders großes Hinder-

scheidung von 1922 unmöglich gefunden werden, die Umgehung des Rates erscheint daher ungerechtfertigt.

[28]) Ratssitzung vom 1. 9. 1928.

[29]) P. 14 S. 12.

[30]) Die Kommission hat die Sache als erledigt betrachtet, weil der Rat den Vertrag gebilligt habe. P. 15 S. 82, 272. Die Kommission hat sich also damit abgefunden, daß sie über den Vertrag, gegen den sie so lebhafte Bedenken geäußert hat, nicht gehört wurde. Die Kontrollbefugnis der Kommission hat sich bei allen diesen Verträgen nicht als sehr wirksam erwiesen.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

nis entstand durch den Drusenaufstand. Die Mandatkommission hat nach dem Abschluß dieses Aufstandes — im Juli 1927 — die Mandatarmacht recht deutlich über ihren Wunsch belehrt, daß dieses Grundgesetz bald zustande kommen möchte [31]). Frankreich hat sich dann auch darum bemüht, das Gesetz im Einvernehmen mit einer zu diesem Zwecke gewählten verfassunggebenden Versammlung fertigzustellen. Aber nun gab es in der Mandatkommission bei der Erörterung dieses Projektes wieder Bedenken gegen eine zu schnelle Entwicklung des einheimischen Einflusses auf die Regierung des Landes. Es erhob sich das Problem, wie weit ein einheimisches Parlament mit dem Mandatcharakter des Landes vereinbar sei. In einem Teil des syrischen Mandatgebietes, dem Libanon, war ein Parlament schon eingerichtet, in dem Entwurfe der Verfassung für den anderen, Syrien genannten Teil des Landes war es ebenfalls vorgesehen. Aber diese Parlamente könnten, wie der Vertreter der Mandatarmacht in der 11. Sitzung der Mandatkommission ausführte, weder Träger der Souveränität noch Inhaber der vollen gesetzgebenden Gewalt sein; sie könnten keine Beschlüsse fassen, die den Entscheidungen des Mandatars widersprächen, oder gar einer Beseitigung des Mandats gleichkämen [32]). Diese Auslegung erscheint im Sinne des Mandatsystems richtig. Sie gibt dem Mandatsystem auch dann noch einen reellen Sinn, wenn die Entwicklung zur Selbstverwaltung durch die Einrichtung einer repräsentativen Körperschaft bereits weit vorgeschritten ist [33]). Auch in der Mandatkommission wurde stark unterstrichen, daß der Mandatar unter allen Umständen die Sicherheit für die Beobachtung der Prinzipien des Mandates behalten müsse, die nicht etwa durch zu weit gehende Kompetenzen von Körperschaften der einheimischen Bevölkerung gefährdet werden dürften [34]).

Diese Bedenken haben sich später dadurch erledigt, daß die Verfassung nicht zustande gekommen ist. Sie scheiterte am Widerstande der syrischen Nationalisten, die konstituierende Versammlung wurde ohne Ergebnis nach Hause geschickt [35]). Bei der Besprechung dieser Vorgänge in der Mandatkommission wurde das Problem des Parlamen-

---

31) P. 11 S. 201. Siehe dazu P. 11 S. 11.

32) P. 11 S. 143 f. Ähnlich P. 13 S. 160, wo auf die Möglichkeit von Kollisionen der Beschlüsse der gewählten Körperschaften und der Ausführung der Bestimmungen des Mandats durch den Mandatar hingewiesen wurde.

33) Auch im Irak hat übrigens die Mandatarmacht gelegentlich die Fähigkeit gezeigt, das einheimische Parlament nicht übermäßig ernst zu nehmen. P. 12 S. 27 wird erwähnt, daß eine Budget-Bewilligung auf Verlangen des britischen Beraters durch die Regierung ohne die vorgeschriebene Befragung des Parlaments erfolgt ist, was der Vertreter Groß-Britanniens damit erklärte, daß die Bevölkerung zu sehr zum Formalismus neige!

34) P. 13 S. 183 f., 197 f., 226.

35) P. 15 S. 175.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

tarismus in den Mandatländern noch einmal diskutiert. Der Vorsitzende Theodoli erklärte, daß die Parlamente in Irak und Transjordanien eine Reihe von Nachteilen mit sich gebracht und für Syrien vielleicht übertriebene Erwartungen hervorgerufen und so hier zum Scheitern des Versuchs beigetragen hätten. Der Vertreter Frankreichs bestätigte, daß die Einrichtung eines Parlamentes in einem Mandatgebiete einen Widerspruch in sich enthälte, man hätte sicher bei der Einführung des Mandatsystems auch für die A-Mandate an eine solche Maßregel nicht gedacht, man könne nicht die Bevölkerung im Sinne des Art. 22 als nicht voll handlungsfähig betrachten, und ihr gleichzeitig den Entwurf ihrer Verfassung übertragen [36]). Diese Darlegung wurde ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen. Aber andererseits sprach die Kommission den Wunsch aus, daß die Mandatarmacht nunmehr durch eigene Maßnahmen eine Verfassung einführe, wenn sie auf Initiative oder unter Mitwirkung der Bevölkerung nicht zustande kommen könnte. Sie nahm daher in ihren Bericht an den Rat den Hinweis auf, daß den Syrern eine politische Verfassung gewährt werden müsse, die den Bestimmungen des Mandates entspreche [37]) [37a]).

An der Entwicklung in Syrien sind also zwei Ergebnisse entgegengesetzter Art zu beobachten. Einerseits ist auch hier die Gefahr deutlich geworden, daß ein zu weitgehender Einfluß der Landesbevölkerung auf die Regierung die Durchführung der im Mandat enthaltenen Grundsätze gefährden kann, andererseits ist festzustellen, daß die Fortschritte auf dem Wege zur Unabhängigkeit, die nach dem Charakter des Mandates als eines A-Mandates und nach der ausdrücklichen Vorschrift über die Einführung einer Verfassung längst hätten zurückgelegt werden müssen, bisher nicht erzielt werden konnten.

IV.

Geringe Fortschritte auf dem Wege zur Selbständigkeit zeigt auch Palästina. Dieses Land hat zwar als erstes Mandatgebiet eine eigene

[36]) P. 15 S. 177. P. 16 S. 28, 34 wurde die Frage behandelt, ob die Bevölkerung des Irak die parlamentarische Methode genügend verstände. Gegenüber zweifelnden Fragen aus der Kommission erklärte der Vertreter der Mandatarmacht, daß der Mangel an Verständnis nicht wesentlich und die Arbeit des Parlaments nützlich sei.

[37]) P. 15 S. 291.

[37a]) Nach der Niederschrift des Aufsatzes ist am 22. Mai 1930 eine neue Verfassung für Syrien vom französischen Oberkommissar verkündet worden. Sie enthält, im Gegensatz zu der von der konstituierenden Versammlung beschlossenen Verfassung, einen Artikel, der dem Mandatar Vollmachten zur Aufrechterhaltung der Ordnung und der Regelung der auswärtigen Beziehungen verleiht. Es soll ein Einkammerparlament, und von diesem ein Präsident der Republik gewählt werden. Die Verfassung tritt nach Abhaltung der ersten Wahlen in Kraft. — Das syrische Mandatgebiet besteht nunmehr aus folgenden Gebieten, deren jedes eine eigene Verfassung hat: Syrien, Libanon, Alexandrette, Alariya, Djebel Drus.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Flagge erhalten, was vom Vorsitzenden der Mandatkommission mit Anerkennung hervorgehoben wurde [38]). Aber bedeutsamer als dieses Symbol der rechtlichen Besonderheit ist die Erklärung der Kommission auf eine arabische Petition, daß ein Parlament nach dem Mandat nicht verlangt werden könne [39]). Dieser Bescheid entspricht der schon früher von der Mandatarmacht vertretenen und von der Kommission bestätigten Auffassung, daß die Regierungsform nicht die Realisierung des Mandates vereiteln oder erschweren dürfe, und daß daher eine parlamentarische Vertretung nicht gewährt werden könne, solange die arabische Bevölkerung der im Mandat vorgesehenen Errichtung der nationalen Heimstätte für das jüdische Volk Widerstand leiste. Auch hier kommt also, wie im Falle Syrien die Grundauffassung zum Ausdruck, daß die Entwicklung der Selbstverwaltungs-Institutionen den Mandatcharakter nicht gefährden darf, solange das Mandat besteht.

V.

Die B-Mandate (Afrika) enthalten die Bestimmung, daß die Mandatarmacht die Mandatgebiete für Zwecke der allgemeinen Verwaltung mit benachbarten Kolonialgebieten zu sogenannten Verwaltungsunionen zusammenschließen kann. Es war vorauszusehen, daß diese Befugnis der allmählichen Steigerung der Selbständigkeit der Mandatgebiete — dem Ziele des Mandatsystems — nicht gerade förderlich sein würde. Die Mandatarstaaten haben von ihrem Recht in weitem Umfange Gebrauch gemacht [40]) [41]). Die Mandatkommission hat mehrfach die Schwierigkeiten hervorgehoben, die sich aus diesen Unionen für den Charakter der Mandatgebiete als besonderer rechtlicher Einheiten ergeben [42]), und hat mit Ausdauer eine möglichst säuberliche

[38]) P. 13 S. 41. Die Flagge ist der Union Jack mit der Aufschrift »Palestine« — sie drückt also nicht gerade ein Übermaß von Selbständigkeit aus.

[39]) P. 14 S. 247, 276. Der Beschluß der Kommission enthält gegenüber dem Vorschlag des Berichterstatters eine Abschwächung der Ablehnung.

[40]) Siehe Bileski, Die Kolonialpolitik des Völkerbundes. Die Gesellschaft 1926, Heft 7, S. 67.

[41]) Es sei hierbei darauf hingewiesen, daß das B-Mandat Britisch-Kamerun, anders als die anderen B-Mandate, ebenso wie die C-Mandate die Verwaltung durch den Mandatar »wie die eines unablöslichen Teiles seines Gebietes« vorsieht (Art. 9). Das hat dazu geführt, daß Britisch-Kamerun einfach als ein Teil von Nigeria verwaltet wird, einbezogen in die Gebietseinteilung dieser Kolonie, ohne besondere Verwaltung oder besonderes Budget (P. 10 S. 90). Die Union umfaßt die Kolonie Lagos, die beiden Protektorate Nigeria und das Mandatgebiet Britisch-Kamerun (P. 12 S. 84). — Für Britisch-Togo ergibt das Protokoll der 10. Sitzung (S. 106), daß nur sein südlicher Teil mit der Goldküste zu einer Verwaltungsunion vereinigt ist, so daß also das Mandatgebiet zerteilt worden ist — ein Beweis, daß die Befugnis zur verwaltungsmäßigen Vereinigung nicht gerade immer zur Vereinfachung führt.

[42]) Siehe Bileski, Die Mandatkommission im Jahre 1924. »Europäische Gespräche« 1925, S. 390 und »Die Gesellschaft« 1926, S. 67 f.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Trennung erstrebt [43]). Die Errichtung einer Zollunion, so warnte sie, dürfte nicht zur Verletzung anderer Bestimmungen des Mandates führen, insbesondere nicht das Mandatgebiet um einen Teil der ihm zustehenden Einnahmen bringen [44]). Zur Verteidigung der Verwaltungsunionen führten beteiligte Mandatarmächte an, daß sie den Mandatar praktisch verpflichteten, das gesamte Gebiet der Union, also auch das seiner Souveränität unterstehende, nach den Grundsätzen der Mandate zu verwalten, der einzige Unterschied sei, daß über den letzteren Teil dem Völkerbund nicht berichtet werden müsse [45]). Aber man kann dieselbe Tatsache auch so ausdrücken — wie es ein anderer Vertreter derselben Macht für dasselbe Mandat in einer späteren Sitzung getan hat —, daß zwischen den Angehörigen des Mandatgebietes und denen der gemeinsam damit verwalteten Kolonie praktische Unterschiede der Rechtslage kaum beständen, abgesehen davon, daß die Einwohner des Mandatgebietes keinen Militärdienst zu leisten hätten und einen anderen Paß erhielten [46]). In einer solchen Schilderung zeigt sich bereits deutlich, daß die Verwaltungsunion in der Praxis zu einer so gut wie vollständigen Aufhebung des Mandatcharakters führen kann, und es ist die Frage, inwiefern die rechtliche Besonderheit der Mandatgebiete dann noch einen reellen Wert hat [47]) [48]). Überdies sind auch

[43]) Z. B. im Bericht der 9. Sitzung P. 9 S. 219, in dem sie für die Zollunion zwischen dem Mandatland Ruanda-Urundi und der Kolonie Belgisch-Kongo eine Spezifizierung der Zolleinnahmen verlangte, die dem Mandatgebiet zugeteilt würden. Bei Britisch-Togo-Goldküste hat man versucht, eine solche Zuteilung der dem Mandatgebiet zukommenden Einnahmen buchmäßig durchzuführen, was aber nur in ganz willkürlicher Weise erledigt werden konnte, so daß das Ergebnis nicht ernst zu nehmen war. P. 16 S. 101. Die Mandatkommission mußte sich daher mit der Versicherung zufrieden geben, daß die finanziellen Leistungen zu gunsten des Mandatgebietes nicht zurückgefordert werden würden. P. 16 S. 99 f. — In der 9. Sitzung hat der Vorsitzende Theodoli auf den allgemeinen Wunsch der Kommission hingewiesen, daß für jedes Mandatgebiet ein besonderes Budget aufgestellt würde, und daß die Einnahmen des Mandatgebietes nur für seine eigenen Bedürfnisse verwendet werden dürften. P. 9 S. 80. — Für Ruanda-Urundi ist die rechtliche Trennung von der Mandatarmacht sehr deutlich anerkannt, P. 12 S. 132.

[44]) P. 9 S. 100, dabei wurde auf die analogen Fälle Britisch-Togo-Goldküste und Britisch-Kamerun-Nigeria hingewiesen.

[45]) P. 12 S. 84. Ähnlich gelegentlich der Diskussion über den Hilton-Young-Bericht für die geplante britisch-ostafrikanische Einheit das britische Kommissionsmitglied Lugard, P. 15 S. 103.

[46]) P. 14 S. 20; der großbritannische Vertreter über Britisch-Togo.

[47]) Wie leicht durch Maßnahmen der hier behandelten Art die rechtliche Selbständigkeit des Mandatgebietes verwischt werden kann, zeigt auch der Anschluß des Gebietes von Walfisch-Bay an das südwestafrikanische Mandatgebiet, ein Fall, der von den hier besprochenen dadurch unterschieden ist, daß Südwestafrika ein C-Mandat ist, in dem also die Mandatarmacht noch weitergehende Befugnisse als im Fall der B-Mandate hat. Die Vereinigung der Walfisch-Bay mit dem Mandatgebiet hat dazu geführt, daß den Angehörigen dieses Gebietes Wahlrecht zum Parlament für Südwestafrika gewährt

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

bereits Fälle erörtert worden, in denen Entscheidungen über wirtschaftliche Fragen infolge der gemeinsamen Regelung mit einer Kolonie zum Nachteil des Mandatgebietes ausfallen [49]).

VI.

Diese Bedeutung der Verwaltungsunionen hat sich neuerdings in besonders kritischer Weise bei dem britisch-ostafrikanischen Mandatgebiet (Tanganyika) gezeigt. Schon im Jahre 1925 hat der britische Staatssekretär für die Kolonien in einer Rede erklärt, daß dem britischen Besitz an Tanganyika nichts Vorübergehendes anhafte, welche Äußerung natürlich den Widerspruch der Mandatkommission hervorrief [50]) [51]). In diesem Zusammenhange ist auch zu erwähnen, daß England afrikanische Mandatgebiete als »Britisch-Togo« und »Britisch-Kamerun« bezeichnet hat; auf Grund eines Hinweises der Mandatkommission sollen aber die Bezeichnungen in Zukunft »Togo unter britischem Mandat« und »Kamerun unter britischem Mandat« lauten [52]). Viel-

worden ist, trotzdem sie gar nicht Angehörige des Mandatgebietes sind. Das wurde von der Kommission mit Recht beanstandet, P. 14 S. 168.

48) Der Holländer van Rees erklärte bei der Diskussion über den Hilton-Young-Bericht, daß die Möglichkeit der Verwaltungsunionen das ganze Mandatsystem unterminiere, P. 15 S. 104.

49) P. 15 S. 118, 293. Für das C-Mandat Südwestafrika ergab sich das bei der Besprechung eines Zolles, der infolge der gemeinsamen Verwaltung mit der südafrikanischen Union auch für das Mandatgebiet gelten sollte, obwohl er diesem offenbar nachteilig war. Der Schweizer Rappard machte in diesem Zusammenhange darauf aufmerksam, daß die Befugnis des Mandatars zur Verwaltung des C-Mandat-Gebietes als eines integrierenden Bestandteiles seines Gebietes nicht in Gegensatz zu der Pflicht der Förderung des Wohlergehens der Mandatbevölkerung geraten dürfe, P. 15 S. 68, 294. Die bei den C-Mandaten durchweg eingeführte Verschmelzung der Verwaltungen führt hier also zu demselben Konflikt wie bei den B-Mandaten die Erlaubnis zur Errichtung von Verwaltungsunionen, bei denen die Kommission denselben Hinweis für nötig hielt. Vgl. vor Anm. 44.

50) P. 9 S. 135. Die entgegengesetzte Auffassung ist, sogar für ein C-Mandat, vom Regierungschef von Neu-Seeland für Samoa vertreten worden, der in einer Rede ausdrücklich darauf hinwies, daß Samoa nicht ein unablöslicher Teil des britischen Reiches sei. Dieser Äußerung wurde vom Vorsitzenden der Mandatkommission besonderer Beifall gespendet (P. 10 S. 24). Aber in der 12. Sitzung mußte konstatiert werden, daß gerade der Regierungschef dieses Gebietes in einer Geburtstagsrede für den König von England von Samoa als einem Teile des britischen Reiches gesprochen hatte. Der Vertreter der Mandatarmacht bat mit Recht, einen solchen Vorfall nicht zu ernst zu nehmen. Die Kommission erwähnte ihn trotzdem in ihrem Bericht (P. 12 S. 103 und 203).

51) Eine ähnliche Stelle aus einer Rede des Gouverneurs von Tanganyika wurde von diesem so erklärt, daß er sich lediglich dem geringen Verständnis der Eingeborenen habe anpassen wollen, P. 11 S. 65. Aber in der 15. Sitzung mußte der Vorsitzende Theodoli wieder, diesmal nicht ohne Schärfe, rügen, daß in einem offiziellen Telegramm an den Prince of Wales von der Ergebenheit für den Souverän die Rede war. Er bemerkte, daß der König von England nicht Souverän des Mandatgebietes sei. P. 15 S. 107.

52) P. 16 S. 205.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

leicht muß man Äußerungen dieser Art nicht allzu viel Wert beimessen; aber nicht der mindeste Zweifel ist möglich an der großen politischen Bedeutung des Planes, alle ostafrikanischen Gebiete unter britischer Verwaltung zu einer Einheit zusammenzuschließen, die ein neues mächtiges Glied des British Empire bilden soll. Die britische Regierung hat zur Vorbereitung dieses Planes eine Kommission nach Ostafrika gesandt, deren Bericht unter dem Namen Hilton-Young-Bericht bekannt geworden ist (report of the Commission on closer Union of the dependencies in Eastern and Central Africa). Dieser Bericht ist auch der Mandatkommission zur Information übersandt worden. Sein Inhalt mußte sofort die Frage anregen, ob ein solcher Plan mit der zeitlich begrenzten Natur des Mandates, einer seiner bestimmenden Eigenschaften, zu vereinbaren wäre [53]). Es zeigte sich aber auch sofort, daß es bei dieser Vereinigung der britischen Kolonien Kenya und Uganda mit dem Mandatgebiet Tanganyika zweifelhaft werden würde, wieweit die Grundsätze der Verwaltung für Mandatgebiete aufrecht zu erhalten sein würden. Nach ihnen soll das Wohlergehen und die Entwicklung der Eingeborenen der leitende Gedanke der Regierung sein. Nach dem Hilton-Young-Bericht hat der Chef der Regierung zunächst die Aufgabe, »to secure imperial interests« [54]). Ferner war zu fragen, was in Zukunft noch das Prinzip der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatgebiete bedeuten würde, und wie der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung durchgeführt werden würde [55]). In der Mandatkommission, in der diese Bedenken ausführlich erörtert wurden, machten sich erklärlicherweise starke Befürchtungen vor der Realisierung des Hilton-Young-Planes bemerkbar [56]). Der Ernst dieser Befürchtungen wird nicht dadurch abgeschwächt, daß einige Mitglieder der Kommission eine Verwaltungsunion mit solchen Konsequenzen als formalrechtlich vom Mandat, nämlich dem berühmten Art. 10, der Befugnis zur Bildung von Verwaltungsunionen, gedeckt ansehen wollten, und diesem Artikel die Schuld an den bösen Folgen zuschrieben. Auch die Vertreter dieser Auffassung, welche die rechtliche Zulässigkeit des Planes nach dem Wortlaut des Mandates zugaben, betonten doch seine innere Unvereinbarkeit mit den Prinzipien des Mandatsystems [57]). Ihnen gegenüber wurde nachdrücklich die Auffassung vertreten, daß eine Verwaltungsunion dann nicht mehr als zulässig erscheinen könne,

53) P. 15 S. 18, 104.

54) P. 15 S. 104, 105.

55) So das deutsche Mitglied Kastl P. 15 S. 106, 202. Er wies auch darauf hin, daß die Vereinigung wirtschaftliche Nachteile für das Mandatgebiet bringen würde. — Ferner van Rees P. 15 S. 169, wo alle Widersprüche dieser Verwaltungsunion zum Mandatsystem zusammengestellt sind.

56) P. 15 S. 167 ff.

57) So van Rees P. 15 S. 169; siehe ferner P. 15 S. 201 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

wenn sie den Grundsätzen des Mandatsystems widerspreche [58]). Diese radikalere Auffassung dürfte nicht nur eher geeignet sein, dem allgemeinen Gedanken des Art. 22 Geltung zu verschaffen, sie hat auch den Vorzug der Folgerichtigkeit für sich, wenn sie einen Verstoß gegen die allgemeinen Grundgedanken, die das ganze System beherrschen, nicht lediglich deswegen zulassen will, weil eine Bestimmung des Mandates, ihrem Wortlaut nach und nur für sich betrachtet, ihn decken könnte. Vielmehr wird man umgekehrt sagen müssen, daß diese Einzelbestimmung nach dem allgemeinen Prinzip ausgelegt werden muß. Aber ohne Rücksicht auf die Stellung zu dieser Frage der juristischen Konstruktion wurde fast von der ganzen Kommission zum Ausdruck gebracht, daß die geplante Vereinigung Tanganyikas mit den beiden englischen Kolonien eine Bedrohung des ganzen Mandatsystems enthalte [59]) [60]).

Auch hier zeigt sich mit aller Klarheit der bittere Widerspruch zwischen dem Mandatsystem mit seinen eigenen, seine Ziele in sich tragenden Rechtsgedanken und den politischen Interessen der Mandatarmacht. Dieser Konflikt wurde auch innerhalb der Mandatkommission offen zugegeben. Als der Holländer van Rees die Befugnis zur Bildung von Verwaltungsunionen einen Riß im Gebäude des Mandatsystems nannte, erwiderte der Belgier Orts mit anerkennenswerter Offenheit, daß gerade dieser Riß das Mandatsystem annehmbar gemacht habe [61]). Also ein klares Eingeständnis der Tatsache, daß die politischen Interessen der Kolonialmächte dem Rechtsgedanken des Mandats entgegenstehen und sich gegen ihn — mehr oder weniger — durchgesetzt haben.

VII.

Auch auf dem Gebiet der C-Mandate sind trübe Stellen empfindlich zu spüren, die das Wesen des Mandatsystems immer mehr zu verdunkeln drohen. Nach dem grundlegenden Artikel 22 hat hier der Mandatar bei seiner Verwaltung nur einige allgemeine Richtlinien zu beachten, im übrigen ist er unbeschränkt, er kann das Mandatgebiet verwalten, wie wenn es ein integrierender Teil seines Gebietes wäre.

58) So Kastl a. a. O. und der Schweizer Rappard P. 15 S. 130.

59) Anderer Meinung war der Engländer Lugard, P. 15 S. 203.

60) Die Kommission kam noch nicht zu einem Beschluß, da der Bericht nur ein Projekt und keine endgültige Stellungnahme der Regierung enthielt, sie machte daher lediglich den Rat auf ihre Diskussion aufmerksam, P. 15 S. 292. Inzwischen hat die Regierung eine weitere Untersuchung der Frage durch Sir Samuel Wilson veranlaßt, dessen Bericht nunmehr ebenfalls vorliegt. P. 16 S. 13. Auch diesem gegenüber wurde bereits in der Kommission — von Kastl — erklärt, daß seine Folgerungen mit dem Mandat nicht vereinbar sein würden. P. 16 S. 175. Die Kommission hat sich ihre Stellungnahme vorbehalten P. 16 S. 202.

61) P. 15 S. 105, 170.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Mandatkommission hat sich alle Mühe gegeben, den Charakter des Mandatgebietes als einer besonderen Einheit auch hier klar zu machen und zu entwickeln. Aber sie begegnete dem entschlossenen Widerstande der Mandatarmacht gerade des wichtigsten C-Mandatgebietes, der südafrikanischen Union, die das Mandat über Südwestafrika ausübt. Dieses Mitglied des Völkerbundes versucht nach Kräften, den Sondercharakter des südwestafrikanischen Mandatgebietes zu verwischen. Immer wieder tritt es in einer für den Völkerbund nicht übermäßig respektvollen Manier als der endgültige und kaum irgendwie beschränkte Herrscher des Mandatgebietes auf. In ihrer 9. Sitzung hielt die Mandatkommission dem Vertreter Südafrikas sehr bezeichnende Stellen aus einer Parlamentsrede des Generals Smuts — des Erfinders des Mandatsystems! — vor [62]). Eine Äußerung ähnlicher Art seitens des Justizministers Tilman Roos wurde in der 14. Sitzung erörtert [63]). Praktisch ist diese Auffassung in der Frage der südwestafrikanischen Eisenbahnen zum Ausdruck gekommen, die den Völkerbund seit Jahren beschäftigt[64]). In einem Gesetz wird von dem vollen Eigentum der Mandatarmacht an den Eisenbahnen und Häfen des Mandatgebietes gesprochen. Der Grundsatz der staatsrechtlichen Besonderheit der Mandatgebiete verlangt klare Unterscheidung zwischen dem Eigentum des Mandatgebietes und dem Stataseigentum der Mandatarmacht. Die Mandatkommission hat hierauf in ihrer dritten, sechsten und neunten Sitzung hingewiesen[65]), wobei sie übrigens auch die Frage stellte, ob das Mandatgebiet finanziell

[62]) P. 9 S. 33. Smuts hält die Annexion Südwestafrikas für überflüssig. Denn das Mandat gäbe der Union die volle Macht der Souveränität, so daß sie mehr nicht brauche; die Union könne Südwestafrika als einen unablöslichen Teil ihres Gebietes regieren. Das holländische Mitglied der Kommission stellte demgegenüber fest, daß nach der von der Kommission stets vertretenen Auslegung des Art. 22 das Mandatland so verwaltet werden dürfe, als ob es ein unablöslicher Teil usw. wäre, was also eine Fiktion zur Bezeichnung des Umfanges der Verwaltungsbefugnis, nicht aber den wirklichen Tatbestand widergibt. Er fügte hinzu, daß nach Smuts Südwestafrika einen Teil der südafrikanischen Union bilde. Diese Auffassung wurde noch von mehreren Mitgliedern der Kommission zurückgewiesen. Van Rees wies treffend auch darauf hin, daß die Interpretation von Smuts mit demselben Recht auch für die B-Mandate verwendet werden könne, in denen derselbe Satz über die Verwaltung als unablöslicher Teil vorkomme, so daß man sich fragen müsse, was dann von dem neuen Prinzip des Völkerrechts, dem Mandatsystem, noch übrig bleibe. Der Vertreter der südafrikanischen Regierung half sich mit der Bemerkung, eine Annexion würde nicht in Frage kommen, höchstens ein Anschluß des unabhängig gewordenen Südwestafrika an die afrikanische Union. — Wegen einer ganz andern Auffassung für das C-Mandat Samoa s. Anm. 50.

[63]) P. 14 S. 66 f., 99, 116.

[64]) Vgl. Bileski, »Die Gesellschaft« 1926, Heft 7, S. 76.

[65]) P. 9 S. 34, 42 f., 220. Der Regierungsvertreter wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der Ausdruck »full dominium« eine Verletzung des Versailler Vertrages enthalte. Der Vorsitzende sprach von einem Konflikt zwischen der Kommission und der Mandatarmacht.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

etwas von seinen Eisenbahnen hätte [66]). Aber alle diese häufigen Aufforderungen halfen nichts. In der 11. Sitzung wurde wiederum festgestellt, daß die südafrikanische Union die beanstandeten Worte »full dominium« in dem angegriffenen Dekret nicht geändert hätte. In einer zugespitzten Debatte gab der Vertreter der Mandatarmacht eine unbefriedigende Erklärung ab, deren Sinn war, daß die Union sich als Eigentümerin der Eisenbahnen des Mandatgebietes betrachte [67]). Auch der 14. Sitzung der Kommission war die Gelegenheit noch nicht genommen, dieselbe Frage ausführlich zu behandeln. Diesmal erklärte der Vertreter der Union, der umstrittene Ausdruck sei nur aus Gründen juristischer Bequemlichkeit zu erklären, die Union wolle das Eigentum an den Eisenbahnen nicht für immer und endgültig in Anspruch nehmen. Aber der Hinweis auf die juristischen Erleichterungen, die der Verwaltung der Eisenbahnen durch die formelle Übertragung des vollen Eigentums zugute kämen, überzeugte die Kommission nicht. Sie wünschte wieder eine formelle Änderung des Gesetzes, in dem von »vollem Eigentum« die Rede ist, und welches als »Übereignungsgesetz« bezeichnet ist. Diesmal versprach der Vertreter der Union immerhin die Auffassung der Kommission seiner Regierung zur Kenntnis zu bringen [68]). Das scheint ihm aber bis zur 15. Sitzung der Kommission, im Juli 1929, noch nicht gelungen zu sein, denn auf dieser wurde vom Vertreter der Regierung auf eine entsprechende Frage der Kommission mitgeteilt, daß er leider keine Erklärung abgeben könne; rechtliche Schwierigkeiten ständen der Lösung der Frage im Wege [69]). Dieser tragikomische Streit bedarf keines Kommentars. Er lehrt mit unerfreulicher Deutlichkeit, wie wenig sich eine entschlossene Mandatarmacht um die Grundgedanken des Mandates und die Rügen der Mandatkommission Sorgen zu machen hat, wenn sie nicht will.

Ein noch gröberer Verstoß ist auf der 10. Sitzung der Mandatkommission festgestellt worden [70]). In einem Vertrage zwischen Portugal und der südafrikanischen Union, der eine Berichtigung der Grenze zwischen Südwestafrika und der portugiesischen Kolonie Angola zum Gegenstande hat, ist davon die Rede, daß auf Grund des Mandates die Regierung der südafrikanischen Union Souveränität über das Gebiet von Südwestafrika besitze. Diese Wendung wurde von der Kom-

[66]) Diese Frage wurde ebenso umständlich wie unklar nochmals in der 14. Sitzung erörtert, P. 14 S. 71 f. Der Vertreter der Union erklärte, daß die Eisenbahnen keinen Gewinn brächten.

[67]) P. 11 S. 103 f., 193. — Eine Erwähnung im Bericht wurde diesmal wegen der gleichzeitig im Bericht erwähnten Frage der Souveränität im allgemeinen unterlassen. P. 11 S. 177.

[68]) P. 14 S. 73 f., 275.

[69]) P. 15 S. 76, 294.

[70]) P. 10 S. 22, 83, 183.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

mission beanstandet; auch bei den C-Mandaten sei den Mandatarmächten lediglich die Ausübung der Souveränität übertragen worden[71])[72]). Dieser Beschluß der Kommission wurde der Mandatarmacht vom Rat weitergegeben, woraus diese den Schluß zog, daß sie nicht nötig hätte, sich weiter zu der Frage zu äußern [73]). Man versteht, daß manche Mitglieder der Kommission diese Tatsache mit lebhaftem Unwillen aufnahmen; sie betonten dabei nochmals, daß das Mandatgebiet nicht zum Staatsgebiet des Mandatars gehören könne, und daß seine Souveränität sich nicht darauf erstrecke [74]) [75]). Die Kommission verlangte Auskunft, was die Mandatarmacht unter dem Ausdruck »Besitz der Souveränität« verstehe. Der Vertreter der Mandatarmacht gab keine Auskunft. Er bequemte sich schließlich nur, nach einer ausdrücklich so gestellten Frage, zu der Erklärung, die südafrikanische Union sei nicht der Meinung, das Mandatgebiet annektiert zu haben; aber er verweigerte die Erklärung, daß die Mandatarmacht die Souveränität nicht besitze, denn die Souveränität könne auch auf anderem Wege als durch Annexion erworben werden! Diese Haltung schließt jedes Mißverständnis über den Widerspruch zwischen der Bedeutung des Mandates und der Auffassung der südafrikanischen Union von ihrer Rechtstellung aus, und nur zur Bestätigung sei darauf hingewiesen, daß der Premierminister der Union im Parlament erklärt hat, die Souveränität über das Mandatgebiet gehöre der Mandatarmacht [76]). Die Kommission machte den Rat nochmals auf den Ernst der Frage und die Notwendigkeit einer Aufklärung aufmerksam [77]). Aber sie hatte auch in dieser Frage bisher nicht mehr Glück als in der Frage der südafrikanischen Eisenbahnen. In der 15. Sitzung wurde der Vertreter der Regierung an die schon in der 11. Sitzung formulierte Frage über die Souveränität erinnert. Leider konnte er aus Mangel an Vorbereitung keine Antwort geben, man hätte die Sache für längst erledigt gehalten

---

[71]) Das in der Literatur des Mandatsystems oft behandelte Rätsel, wer eigentlich als Träger der Souveränität über die Mandatgebiete anzusehen sei, ist auch in dieser Diskussion wieder aufgegeben (P. 10 S. 84), aber nicht gelöst worden. Ebenso in der 11. Sitzung P. 11 S. 92.

[72]) P. 11 S. 10.

[73]) P. 11 S. 91.

[74]) P. 11 S. 87f., 90 f., 175.

[75]) Van Rees wandte sich dabei ausdrücklich gegen die Auffassung, daß das Mandat etwa nur als eine internationale Konvention aufzufassen sei, durch welche die Mandatarmacht in ihrer Souveränität lediglich in einigen Beziehungen beschränkt worden sei (P. 11 S. 88). — Der Vertreter der südafrikanischen Union, der die Verhandlung recht gereizt führte, suchte das Problem mit dem Hinweis zu lösen, daß es nicht auf der Tagesordnung stände, wurde aber von der Kommission belehrt, daß es darauf nicht ankomme.

[76]) P. 11 S. 204.

[77]) P. 11 S. 205.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

und gar nicht gewußt, daß noch etwas zu erklären sei [78]! Der Kommission blieb nichts übrig, als die Verweigerung der Antwort mit einer sonst nicht üblichen Schärfe in ihrem Bericht zu konstatieren [79]. Die Antwort der Union auf diesen Bericht war wieder, daß sie nicht nötig hätte, eine Erklärung abzugeben [80] [81]. Der Rat hat wiederum die Bemerkungen der Kommission an die südafrikanische Union weitergegeben [82]. Das gesamte, in so zahlreichen Fällen und mit solcher Prägnanz bewiesene Verhalten der südafrikanischen Union berechtigt wohl zu der Feststellung, daß sie ihr Mandatgebiet Südwestafrika praktisch als annektiertes Gebiet ansieht [83].

VIII.

Dieser räumlich gegliederte Überblick über sachlich wichtige Vorgänge sei noch durch die Betrachtung der Entwicklung einiger dem

---

[78]) P. 15 S. 77.

[79]) P. 15 S. 294.

[80]) P. 15 S. 299.

[81]) Wegen eines gelegentlichen unzulässigen Gebrauchs des Wortes Souverän in bezug auf Tanganyika siehe S. 16 Anm. 2.

[82]) Durch Beschluß vom 13. 1. 1930, Protokoll S. 2. In der Ratssitzung vom September 1929 war die Beschlußfassung über diese Stelle des Kommissionsberichtes auf Wunsch der südafrikanischen Union vertagt worden. — In der Sitzung vom Januar 1930 erinnerte der Berichterstatter des Rates, der Finne Procopé, den Rat an den früher gebilligten Bericht des Holländers Beelaerts van Blokland vom September 1927, in dem die Frage mit Eindeutigkeit gegen die südafrikanische Union behandelt ist. Dieser Bericht ist für die vielfach erörterte Frage der Souveränität über die Mandatgebiete, über welche der Rat noch im März 1926 eine Äußerung ausdrücklich verweigerte, von großem Interesse. Die wichtigste Stelle lautet: »Mir scheint von allen praktischen Gesichtspunkten die Frage völlig klar. Der Pakt ebenso wie andere Artikel des Vertrages von Versailles, die Mandate selbst und die vom Rat schon angenommenen Entscheidungen über die Frage der Staatsangehörigkeit von Eingeborenen der Mandatgebiete, die Ausdehnung internationaler Übereinkünfte, die auf benachbarte Kolonien der Mandatarmächte anwendbar sind, auf die Mandatgebiete, die Frage der Anleihen und der Anlage öffentlichen und privaten Kapitals in Mandatgebieten, diejenige der Staatsländereien, die früher der deutschen Regierung gehörten, — alles das hat dazu beigetragen, die rechtliche Beziehung zwischen Mandatarstaaten und Mandatgebieten zu bestimmen oder näher zu erläutern. Diese Beziehung ist nach meiner Meinung deutlich neuartig im internationalen Recht, und daher ist vielleicht der Gebrauch mancher altehrwürdigen Begriffsbestimmung in derselben Art wie früher ungeeignet für die neue Lage.« Procopé fügte ausdrücklich hinzu, es bestehe kein Grund diese Meinung zu ändern, welche inhaltlich feststelle, daß Souveränität im überkommenen Sinne den Mandatarmächten nicht zustehe. Diese wichtige Feststellung wurde vom Rat durch Annahme des Berichtes gebilligt.

[83]) P. 14 S. 116. In der 14. Sitzung entließ der Vorsitzende der Kommission den südafrikanischen Regierungsvertreter mit einer ausführlichen Ansprache, in der er ihm die zahlreichen Verstöße seiner Regierung gegen Wortlaut und Geist des Art. 22 vorhielt.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Mandatsystem eigentümlicher Gedanken in ihrem sachlichen Zusammenhange ergänzt.

Aus der besonderen Rechtspersönlichkeit der Mandatgebiete ergibt sich die wichtige Folgerung, daß ihre Einwohner nicht Staatsangehörige des Mandatarstaates sind, vielmehr haben sie eine besondere Staatsangehörigkeit [84]). Diese grundsätzlich anerkannte Folgerung ist aber bei den B- und C-Mandaten durch manche Unklarheit getrübt. Für das C-Mandat Neu-Guinea fragte der Vertreter der Mandatarmacht, als er in der XI. Sitzung der Mandatkommission auf die Unzulässigkeit einer Eidesformel für Polizisten hingewiesen wurde, in der Angehörige des Mandatgebietes als Untertanen seiner (Britannischen) Majestät bezeichnet wurden, wessen Untertanen denn die Angehörigen des Mandatgebietes sonst sein sollten. Die Kommission machte ihn auf den Beschluß des Rates über die Unterscheidung der Staatsangehörigkeit des Mandatgebietes von der des Mandatarstaates aufmerksam, der von sämtlichen Mandatarmächten gebilligt worden ist [85]). Erhebliche Unklarheit über den staatsrechtlichen Status der Einwohner von Mandatgebieten zeigte auch in der IX. Sitzung der Kommission eine Erklärung des Vertreters der französischen Regierung für die afrikanischen Mandatgebiete, nach welcher den Eingeborenen einige der Rechte der französischen Staatsbürgerschaft zukommen sollten, ohne daß aber eine besondere Staatsangehörigkeit im vollen Sinne des Wortes anerkannt worden wäre. Nach der Erklärung des Regierungsvertreters sollte diese besondere staatsrechtliche Regelung für die Togoländer und Kameruner nur innerhalb der Länder Bedeutung haben, nicht aber für den internationalen Verkehr [86]). Die Bedeutung und den Inhalt des Begriffes Staatsangehörigkeit für die französisch-afrikanischen Mandatgebiete wird man nach dieser Beschreibung nicht gerade leicht verstehen. Aber auch hier hat die Unklarheit einen politischen Grund, der durch eine spätere Erläuterung der Erklärung deutlich geworden ist: eine gesetzliche Regelung führe zu der Frage, ob nicht in der Gewährung von Staatsangehörigkeitsrechten die Anerkennung der Mandatgebiete als besonderer Staatswesen oder etwas ähnlichem liege [87]), was den gegebenen Rechtsverhältnissen nicht entspreche. Dieses Bedenken der französischen Regierung steht in deutlichem Widerspruch zu dem Beschluß des Rates vom

84) Siehe Bileski, Zeitschr. f. Völkerr. Bd. 13, Heft 1, S. 92.

85) Beschluß des Rates vom 23. April 1923. Diese Diskussion fand statt, P. 11 S. 43. Dagegen ist die Unterscheidung für die Inseln im Stillen Ozean (japanisches C-Mandat) von der japanischen Regierung ausdrücklich anerkannt, P. 12 S. 46.

86) P. 9 S. 86.

87) P. 13 S. 67. Dieselbe Erklärung wurde wiederholt P. 15 S. 25. Das französische Kommissionsmitglied Merlin vertrat bei ihrer Besprechung die merkwürdige Auffassung, daß Togo »kein Land im eigentlichen Sinne, sondern ein geographischer Begriff« sei.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Jahre 1923, der gerade der staatsrechtlichen Besonderheit der Mandate Rechnung tragen wollte. Daher muß man konstatieren, daß die von der Mandatkommission durchgesetzte, folgerichtige, dem Wesen des Mandatsystems entsprechende Entwicklung der rechtlichen Konstruktion der Staatsangehörigkeitsfrage sich nicht durchgesetzt hat [88]).

Die Mandatkommission hielt es, besonders nach der Erklärung über Neu-Guinea, für nötig, die Mandatarmächte nach den gesetzlichen Maßnahmen anzufragen, die sie zur Durchführung des Beschlusses des Rates über die Besonderheit der staatsrechtlichen Zugehörigkeit der Einwohner der Mandatgebiete getroffen hätten. Dabei wurde noch einmal mit aller Deutlichkeit ausgesprochen, daß die Staatsangehörigkeit der Bewohner von Mandatgebieten völlig für sich bestehe und von der des Mandatarstaates getrennt zu halten sei [89]). Der weiteren Behandlung der Frage in der Kommission diente ein Memorandum des holländischen Mitgliedes van Rees als Grundlage [90]). Hier wird in deutlicher Annäherung an die französische Auffassung argumentiert, daß in dem grundlegenden Beschluß des Rates nicht, wie im Entwurf der Kommission, ein Begriff der Staatsangehörigkeit (national status) der Mandateinwohner erwähnt, sondern nur die Verschiedenheit ihres Status von dem der Staatsangehörigen der Mandatarmacht hervorgehoben worden sei. Diese Änderung sei damit begründet worden, daß die Eingeborenenbevölkerungen von B- und C-Mandatgebieten nicht Staatsvölker anerkannter Staaten bildeten. Die Kommission stellte nach Kenntnisnahme der Antworten verschiedener Mandatarmächte auf ihre Anfrage [91]) fest, daß sie keine Bemerkungen zu machen habe [92]).

Auch hier ist mit Bedauern festzustellen, daß die Kommission sich der französisch-englischen Opposition gegen den von ihr entwickelten, vom Rat vielleicht formell etwas verschleierten, aber sachlich keineswegs abgelehnten Gedanken einer besonderen Staatsangehörigkeit für die Gebiete der B- und C-Mandate gebeugt hat. Das Argument, daß die B- und C-Mandatgebiete noch keine Staaten wären, widerlegt nicht die Notwendigkeit, die ihnen zukommende völkerrechtliche Sonderexistenz auch durch Betonung der besonderen Regelung der Staatsangehörigkeit

88) Eine gesetzliche Regelung besteht in Ruanda-Urundi, wo die belgische Regierung von einer besonderen Staatsangehörigkeit spricht, P. 14 S. 15. Daselbst auch eine Äußerung Großbritanniens, daß die Frage nur für die Bezeichnung auf den Pässen wichtig sei, in denen Angehörige von Mandatgebieten bezeichnet werden als »British protected person, native of the mandated territory ....«.

89) P. 12 S. 100 f., 198.

90) P. 15 S. 276.

91) Diese bezogen sich vor allem auf die Möglichkeit der Aufnahme in den Staatsverband des Mandatarstaates sowie auf das Vorhandensein besonderer Bezeichnungen für die Angehörigen der Mandatgebiete.

92) P. 15 S. 213.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

ihrer Einwohner anzuerkenenn. Diese Eigenschaft staats- und völkerrechtlich besonderer Einheiten — trotz Fehlens der Unabhängigkeit — ist allen Mandatgebieten gemeinsam. Daher ist es nicht zulässig, die A-Mandate — für deren Gebiete eine besondere Staatsangehörigkeit in vollem Sinne anerkannt und auch gesetzlich besonders geregelt ist — in dieser Beziehung als wesensverschieden von den B- und C-Mandaten zu behandeln. Vielmehr muß für alle Mandatgebiete der staatsrechtliche Inhalt der Zugehörigkeit zu einem Mandatgebiete klargemacht und entwickelt werden. Nach dem Beschluß der Kommission wird sich wohl auch über diese Frage das rätselvolle Dunkel ausbreiten, hinter das man sich schon in der Frage der Souveränität über die Mandatgebiete zurückgezogen hat. Soll wirklich die wichtige Frage, was die Zugehörigkeit zu einem Mandatgebiet rechtlich bedeutet, mit denselben Verlegenheitswendungen beantwortet werden, wie die Frage der Souveränität — daß es keine offiziell anerkannte Ansicht gäbe, daß die alten Begriffe nicht paßten, neue noch nicht vorhanden wären, praktisch dagegen alles in Ordnung wäre? Aber die neuen Gedanken des Mandatsystems werden sich nicht durchsetzen, wenn man gerade sie in dieser alle Deutungen und Möglichkeiten offenlassenden Unbestimmtheit verschwimmen läßt. Dieses stille Begräbnis, mit dem man die besondere Staatsangehörigkeit für die B- und C-Mandate erledigt hat, ist ein deutlicher Rückschritt nicht nur gegenüber dem immerhin schon weitgehenden Beschluß des Rates vom Jahre 1923, sondern auch in der allgemeinen Haltung der Kommission, die sich sonst stets für klare Entwicklung der Mandatprinzipien eingesetzt und durch ihre Initiative auch diesen Beschluß des Rates erreicht hat.

Dieser Beschluß enthielt ebenfalls im Interesse des besonderen staatsrechtlichen Charakters der Mandatgebiete ein Verbot kollektiver Naturalisationen, also massenweiser Aufnahme von Angehörigen der Mandatgebiete in den Staatsverband der Mandatarmächte. Auch dieses Verbot hat sich in einem Falle von besonderer Wichtigkeit praktisch als wirkungslos erwiesen. Die deutschen Einwohner Südwest-Afrikas haben durch ein Gesetz vom Jahre 1924 (erweitert durch ein Gesetz von 1928) fast sämtlich die britische Staatsangehörigkeit erhalten. Dann hat ein anderes Gesetz aus dem Jahre 1927 allen britischen Staatsangehörigen, die in der südafrikanischen Union und auch im Mandatgebiet Südwestafrika wohnen oder dort geboren sind, die südafrikanische Staatsangehörigkeit verliehen. Auf diesem kleinen Umwege sind also auch die früheren Deutschen durch eine »allgemeine Maßregel«, wie sie im Beschluß des Rates von 1923 ausdrücklich verboten ist, Südafrikaner geworden. Verzicht ist nicht möglich, Verlust der auf diese Weise erworbenen Staatsangehörigkeit tritt nur beim Verlassen des Gebietes der Union ein, wozu hier auch das Mandatgebiet gerechnet wird. Dieses

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Vorgehen ist umso auffälliger, als die Frage der deutschen Südwestafrikaner anläßlich des Verbotes kollektiver Naturalisationen lebhaft diskutiert wurde [93]). Gegen dieses Gesetz wurde insbesondere von dem deutschen Mitgliede der Kommission Kastl heftiger Widerspruch erhoben [94]). Man hätte glauben sollen, daß er einmütig gebilligt werden würde, da durch die Gesetze der südafrikanischen Union den ehemals deutschen Angehörigen des Mandatgebietes gerade der staatsrechtliche Zustand aufgezwungen wird, der durch das Verbot der kollektiven Naturalisationen verhütet werden sollte. Aber die Kommission kam zu keiner Entscheidung, sie empfahl dem Rat, die Frage wegen ihrer rechtlichen Schwierigkeit dem Haager Gerichtshof vorzulegen. Der Rat hat, nachdem sich in der Diskussion über diese Empfehlung auch dort dieselben Gegensätze gezeigt hatten, gleichfalls noch nicht entschieden [95]). Auch die Entwicklung dieser Angelegenheit bestätigt den Eindruck, daß der Gedanke der besonderen Staatsangehörigkeit für die Mandatgebiete keine Fortschritte gemacht hat.

IX.

Gegenüber diesem Stillstand oder Rückschritt auf dem Gebiete der besonderen Staatsangehörigkeit ist es auffallend, daß der eigene rechtliche Charakter der Mandatgebiete sich gerade dann besonders deutlich auswirkt, wenn er ihnen Nachteile bringt. Solche unerwünschten Wirkungen der rechtlichen Besonderheit haben sich schon vor Jahren bei den Verhandlungen über Anleihen der Mandatgebiete gezeigt [96]), und noch stärker in der Tatsache, daß die internationalen Verträge der Mandatarstaaten sich nicht ohne weiteres auf die Mandatgebiete erstreckten. Die Vorteile, welche die Angehörigen des Mandatarstaates durch diese Verträge mit anderen Mächten erlangten, kamen also den Angehörigen des Mandatgebietes nicht zugute, so daß ihnen so wichtige Rechtsvorteile wie Freizügigkeit, Möglichkeit gewerblicher Niederlassung, des Erwerbs von Eigentum häufig versagt blieben. Um diesem Miß-

93) Die südafrikanische Union ließ sich bei dem Beschluß des Rates von 1923 vorbehalten, daß die von ihr damals geplante Verleihung der britischen Staatsangehörigkeit zulässig sei. Man erklärte dabei in etwas künstlicher Weise, daß die ausdrückliche Bestimmung des Art. 122 des Vertrages von Versailles, nach dem die Mandatarmacht die Bedingungen für das Verbleiben deutscher Einwohner im Mandatgebiet bestimmen könne, eine solche Ausnahme von dem durch den Beschluß des Rates ausgelegten Inhalt des Art. 22 gestatte. Die Kommission hielt diese Erklärung auch für ausreichend. P. 3 S. 9. Keinesfalls wird durch diese Billigung aber die nun vorgenommene Übertragung auch der südafrikanischen Staatsangehörigkeit gedeckt. Weiteres Material zu dieser Frage bei van Rees, Les mandats internationaux, Bd. 2 S. 29 f.

94) Die ausführliche Diskussion siehe P. 16 S. 187 ff., 128 ff., 155, 202.

95) Sitzung vom 13. 1. 1930, Protokoll S. 30.

96) Siehe hierzu Bileski, Die Gesellschaft 1926, Heft 7, S. 66.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

stande zu begegnen, hat auf Veranlassung der Mandatkommission der Rat am 8. Juni 1925 die Mandatarmächte aufgefordert, für eine Ausdehnung der von ihnen mit anderen Mächten abgeschlossenen Verträge auf die Angehörigen der Mandatgebiete zu sorgen [97]). Es hat sich aber gezeigt, daß das Fehlen einer entsprechenden Verpflichtung im Art. 22 der Satzung des Völkerbundes nicht den einzigen Übelstand bildet. Denn nunmehr hat sich ein weiterer Mißstand aus der Fassung des für die A- und B-Mandate festgelegten Prinzips der wirtschaftlichen Gleichberechtigung aller Völkerbundstaaten in den Mandatgebieten ergeben. Nach diesem Grundsatz dürfen die Angehörigen aller Völkerbundstaaten in wirtschaftlicher Beziehung in den Mandatgebieten nicht schlechter behandelt werden als Angehörige des Mandatarstaates. Dieses Prinzip ist gewiß begrüßenswert und entspricht dem Geiste des Völkerbundes. Leider aber hat man bei seiner Formulierung nicht an die Angehörigen der Mandatgebiete gedacht und vergessen, ihnen die Gegenseitigkeit im Verhältnis zu den Staaten zu sichern, deren Angehörige sich auf ihrem Gebiet nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung wirtschaftlich frei ausleben können [98]). Wir haben hier wieder ein ebenso deutliches wie bedauerliches Beispiel von der Flüchtigkeit und Unüberlegtheit, mit der wichtige Bestimmungen des Friedensvertrages abgefaßt worden sind. Die Bedeutung dieses Versehens ist klar geworden, als der Negerstaat Liberia Angehörigen und Exportwaren des Mandatgebietes Syrien eine schlechtere Behandlung zuteil werden ließ, als er sie für seine Angehörigen und Exportwaren in Syrien fordern konnte [99]), insbesondere ihre Gewerbefreiheit beschränkte. Die Mandatkommission hat dieser schwierigen Situation bisher noch nicht abgeholfen. Zunächst konnte man sich über die Art des Vorgehens nicht einigen. Eine von dem Schweizer Rappard geführte Gruppe setzte sich dafür ein, daß wenigstens den Angehörigen der A-Mandatgebiete, als den am meisten fortgeschrittenen, volle Gegenseitigkeit in bezug auf Niederlassung, Gewerbefreiheit, und ähnliche wirtschaftliche Rechte gewährt würde; der Holländer van Rees hatte, unterstützt von anderen Mitgliedern, das Bedenken, daß die Rechtslage einer solchen Forderung entgegen stände, die Kommission dürfe keine Vorschläge machen, die über die gegebene rechtliche Situation hinaus führten. Er wollte sich daher mit der Ausdehnung der internationalen Verträge und mit einem Hinweis auf die

97) Die Entwicklung der Frage ist dargestellt im Memorandum von van Rees P. 14 S. 231 ff. Bezüglich allgemeiner internationaler Konventionen — die also nicht speziell zwischen einzelnen Staaten abgeschlossen werden —, enthalten die A- und B-Mandate eine besondere Bestimmung.

98) Die Rechtslage ist ausführlich dargestellt in dem eben erwähnten Memorandum von van Rees, das von Rappard P. 14 S. 239 ergänzt worden ist. Diskussion über die Frage P. 14 S. 157 ff., 219 f.

99) P. 13 S. 224.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Verpflichtung der Mandatare zur Gewährung von diplomatischen Schutz für die Angehörigen der Mandatgebiete begnügen. Diese Differenz führte einmal zu einer Vertagung der ganzen Angelegenheit [100]). Später machte dann Rappard den Vorschlag, daß alle Mitglieder des Völkerbundes eine internationale Konvention abschließen sollten, nach der sie sich verpflichteten, den Angehörigen und Waren der A- und B-Mandatgebiete volle Gegenseitigkeit zu gewähren, oder daß, wenn man diesen Weg nicht gehen wolle, dieselbe Verpflichtung durch Einzelverhandlungen der Mandatarmächte mit den Mitgliedstaaten des Völkerbundes erreicht werden sollte [101]). Die Mandatarmächte wurden angefragt, welche der beiden Möglichkeiten ihnen mehr erwünscht erschien. Dies ist der letzte Stand der Angelegenheit. Es wäre wünschenswert, daß die Kommission sich bei der weiteren Behandlung nicht allzu ängstlich an das geltende Recht hielte, sondern den Versuch machte, die Nachteile für die Mandatländer, auch durch Anregung neuer Vorschläge, zu beseitigen. Der bestehende Zustand kann jedenfalls auch nur als ein Passivum auf dem Konto des Mandatsystems betrachtet werden.

X.

Ungünstige Wirkungen als Folgen der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatgebiete zeigen sich vor allem auf finanziellem Gebiet. Der Mandatar hat grundsätzlich nicht die Pflicht, für ihre Erhaltung und Entwicklung Mittel zur Verfügung zu stellen, er soll ihre eigenen Quellen für sie verwenden. Aber er soll — das ist ein anderer wichtiger Grundsatz — seinerseits keine finanziellen Vorteile aus der Mandatverwaltung haben. Die Gestaltung der Verwaltung nach diesen verschiedenen Richtlinien ist nicht immer ganz einfach. Bei der Prüfung des Berichtes über das belgische Mandatgebiet Ruanda-Urundi in der 12. Sitzung der Mandatkommission wurde festgestellt, daß ein gewisser Betrag der Kosten des belgischen Kolonial-Ministeriums, als Kosten der Verwaltung des Mandatgebietes, dem Budget des Mandatgebietes zur Last geschrieben waren. Das gab Anlaß zu einer lebhaften Debatte, in der dargelegt wurde, daß zwar der Mandatar keine finanziellen Sondervorteile vom Mandatgebiet haben solle, daß aber auch nicht umgekehrt jede Aufwendung des Mandatarstaates zu Gunsten des Mandatgebietes verboten sei; vielmehr wären die Mandatarmächte gerade auch mit Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der im Mandat enthaltenen Aufgaben ausgewählt worden. Gegen diese Ansicht wurde ausgeführt, daß man der Mandatarmacht finanzielle Opfer für die Mandatverwaltung nicht zumuten könne, daher sei die Belastung des Budgets

[100]) P. 14 S. 229.
[101]) P. 15 S. 275, 209, 211 f., 220, 289.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

des Mandatgebietes auch mit den Kosten berechtigt, die für seine Zwecke im Verwaltungsapparat des Mandatarstaates entstünden [102]). Eine Entscheidung zwischen diesen beiden Ansichten wurde nicht getroffen [103]) [104]). Aber die Diskussion hatte doch einen Erfolg: die belgische Mandatarmacht hat diesen Posten aus dem Budget des Mandatgebietes gestrichen [105]).

Eine größere praktische Bedeutung hat die in den gleichen Zusammenhang gehörende Frage, ob die Mandatarmacht berechtigt ist, die Kosten ihrer eigenen Truppen, die sie im Mandatlande unterhält, dem Mandatgebiet aufzuerlegen. Die Frage ist für Nauru und Neu-Guinea erörtert worden, von Seiten der Kommission in dem Sinne, daß dies nicht zulässig sei [106]).

XI.

Für den Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung [107]), dieser wichtigen Errungenschaft des Mandatsystems, hat der Vorsitzende der Mandatkommission Theodoli in der 12. Sitzung eine neue Begründung gegeben, die für die allgemeine Einschätzung des Mandatsystems nicht ohne Interesse ist. Die wirtschaftliche Gleichberechtigung — führte er aus — sei ein gewisser Ausgleich für die Verteilung der Mandate, der

[102]) P. 12 S. 134 ff. Der Vorsitzende Theodoli wies hierbei sehr deutlich darauf hin, daß die Mandatarstaaten durch die Mandate Vorteile hätten, die nicht greifbar wären, nicht im Budget erschienen, aber reellen politischen und wirtschaftlichen Wert hätten (S. 136/7), so daß es an Kompensationen für die Aufwendungen der Mandatarmächte nicht fehle. Eine Bestätigung hierfür gab der Vertreter Belgiens in der 14. Sitzung, als er, auf den überwiegenden Anteil Belgiens am Außenhandel von Ruanda-Urundi hingewiesen, erklärte, das sei natürlich, da der Handel der Flagge folge. P. 14 S. 126. — Aus denselben Erwägungen wurde es beanstandet, daß die Kosten der Jahresberichte über die Verwaltung der Mandatgebiete Französisch-Togo und Ruanda-Urundi in die Budgets der Mandatgebiete aufgenommen waren. P. 13 S. 65 f., P. 14 S. 123 f.

[103]) P. 12 S. 159.

[104]) Wieweit die Sorge der Mandatkommission um die Verhütung von Sondervorteilen geht, zeigt sich darin, daß Stiftungen der Mandatgebiete für Opfer von Katastrophen in anderen Ländern — bei denen allerdings ein politischer Zusammenhang mit der Mandatarmacht bestand — bei B-Mandaten für unzulässig gehalten wurden, und Gaben ähnlicher Art (für wissenschaftliche und religiöse Zwecke im Mandatarstaat) nicht gern gesehen wurden. P. 13 S. 182 Die Kommission faßte einen ausdrücklichen Beschluß, daß solche Stiftungen aus Mitteln der Mandatgebiete nur für solche Zwecke zulässig sein sollten, von denen diese moralische oder materielle Vorteile hätten, daß aber keinerlei Stiftungen zulässig sein sollten, die dem Prinzip der wirtschaftlichen Gleichberechtigung widersprächen. P. 13 S. 191. Ähnlich auch P. 13 S. 227, P. 15 S. 291.

[105]) P. 14 S. 123.

[106]) P. 13 S. 37. Die Tatsache, daß Palästina einen Teil der Kosten der dort stationierten britischen Truppen zahlt, wie sich aus dem Bericht für 1928 ergibt, ist bisher nicht erörtert worden.

[107]) Das Prinzip gilt nicht für die C-Mandate. Daher hat Japan den Außenhandel, der unter seinem Mandat stehenden Südsee-Inseln durch Zollmaßnahmen praktisch auf den Mandatarstaat beschränkt, P. 10 S. 41.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

auch die Staaten, die nicht das Mandat erhalten hätten, in gewisser Weise an den Vorteilen der Mandatverwaltung teilnehmen lasse [108]). In dieser Begründung wird das Wohlergehen der Mandatgebiete, die »heilige Aufgabe der Civilisation« des Art. 22 der Völkerbundsatzung als Motiv für einen wichtigen Grundsatz des Mandatsystems aufgegeben, und an seiner Stelle ein gemeinschaftlicher Anspruch der Kolonialmächte, auch der nicht mit Mandaten bedachten, auf Ausnutzung der Mandatgebiete konstruiert. Auch diese Theorie ist kein Beweis dafür, daß die Gedanken vorwärts kommen, in deren Namen das Mandatsystem geschaffen wurde.

Dieses, trotz der Theodolischen Theorie an sich fortschrittliche Prinzip wird von der Mandatkommission mit Eifer kontrolliert. Eine Anzahl wirtschaftlich wichtiger Einzelfragen war Gegenstand ihrer Untersuchung. Die britischen Gesetze über Gewährung von Anleihen für die Mandatgebiete Palästina und Tanganyika enthalten die Bestimmung, daß die aus den Anleihen zu beschaffenden Waren nur im Bereich des britischen Reiches gekauft werden dürfen. Die Kommission hat die Zulässigkeit einer solchen Bestimmung eingehend geprüft. Es wurde einerseits auf die Möglichkeit von Schädigungen des Mandatgebietes und die Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung hingewiesen, aber eine andere Meinung glaubte dem Mandatarmächten nicht verbieten zu können, daß sie bei der Gewährung von Anleihen, über die sie frei zu entscheiden hätten, Bedingungen auch dieser Art aufstellten; Sache der Kommission sei es nur, darüber zu wachen, daß die Mandatländer nicht wirklich geschädigt würden, ein Anlaß zum Einschreiten sei dann, aber nur dann, gegeben, wenn konkrete Nachteile bekannt geworden wären [109]). Eine Einigung zwischen den beiden Ansichten wurde nicht erzielt [110]). Die Ansicht, welche die Bedingung jedenfalls grundsätzlich nicht ablehnen will, erscheint wohl zutreffend, da man die Mandatarmacht zur Gewährung von Anleihen nicht zwingen und daher auch die Bedingungen der Anleihen nicht ohne weiteres einschränken kann. Nur wenn eine Schädigung des Mandatgebietes und dadurch ein Verstoß gegen die eigentliche Aufgabe des Mandates die Folge wäre, müßte man Bedenken haben; dagegen nicht, wenn nur die Interessen wirtschaftlich konkurrierender Mächte betroffen werden. Hier zeigt sich deutlich, daß für die praktischen Entscheidungen die Motivierung des Inhalts des Mandatsystems von großer Bedeutung ist.

Dieses Prinzip der wirtschaftlichen Gleichberechtigung ist wohl

---

108) P. 12. S. 168.

109) P. 11 S. 78, P. 12 S. 64 f., 164 f., P. 13 S. 94 f.

110) Der Vorsitzende Theodoli beanstandete sogar eine ähnliche Bedingung bei einer Anleihe, die der palästinensischen Elektrizitäts-Gesellschaft (Ruthenberg) von einer Versicherungsgesellschaft unter staatlicher Garantie (auf Grund des sogenannten Trade-facilities-act) gewährt worden ist. P. 13 S. 54.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

neben der Rücksicht auf den Schutz der Eingeborenen auch der Grund, wenn die Kommission die Gewährung von Konzessionen in Mandatgebieten offenbar nicht besonders günstig betrachtet [111]). Nicht sehr freundlich wurde in der Kommission auch die Verleihung der Petroleumkonzession im Irak an die Anglo-Persian Oil Company für die lange Zeit bis 1999 aufgenommen [112]), aber die Kommission behandelte die Frage wegen ihres sehr delikaten politischen Charakters ganz zurückhaltend [113]). Die Verleihung der Konzession über die Ausnutzung des Toten Meeres wurde vom Vorsitzenden Theodoli und auch vom deutschen Mitgliede der Kommission Kastl getadelt, weil sie nicht frei ausgeschrieben worden wäre. Der Holländer van Rees erwiderte darauf, daß die in anderen Mandaten enthaltenen Bestimmungen über Konzessionen mit Absicht aus dem Palästinamandat weggelassen worden wären, damit der Mandatar in der Frage der Konzessionen freie Hand habe. Die Meinungsverschiedenheit blieb unentschieden [114]). Jedoch ist anläßlich der Prüfung einer Konzession für Tabakland in Französisch-Kamerun an eine französische Gesellschaft festgestellt worden, daß aus dem Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung nicht das Erfordernis der öffentlichen Auschreibung folge [115]).

Diese im einzelnen stets wirtschaftlich wichtigen Fragen haben, wie man sieht, in einer erheblichen Anzahl von Fällen zu interessanten Diskussionen, aber nicht zu Entscheidungen geführt. Andererseits wendet die Kommission vielleicht ein Übermaß von Sorgfalt an manche Frage, die formelle Zweifel unter dem Gesichtspunkt des Prinzips der wirtschaftlichen Gleichberechtigung rechtfertigt, aber praktisch kaum von Bedeutung ist. Das gilt von der ausführlichen Behandlung der Frage, ob für Postsendungen aus den Mandatländern nach den Mandatarstaaten das Inlandsporto an Stelle des Auslandsportos eingeführt werden dürfe [116]). Man hat deswegen tatsächlich die Mandatarmächte feierlich angefragt, entschied aber schließlich, allerdings erst nach einer Kampfabstimmung, die in der Kommission nur selten stattfindet, daß die

---

[111]) Deswegen ist die Tatsache, daß in Französisch-Kamerun nur Landkonzessionen in verhältnismäßig geringem Umfange gewährt wurden, lobend hervorgehoben worden, P. 11 S. 34. Siehe auch P. 15 S. 141 f. In Französisch-Togo ist aber eine deutliche Steigerung der Konzessionen zu verzeichnen, P. 15 S. 141, 148.

[112]) P. 12 S. 38, 156 f.

[113]) Der Holländer van Rees hob dabei hervor, daß im Irak wie in Palästina der Mandatar in der Gewährung von Konzessionen unbeschränkt sei, während diese Materie in anderen Mandaten geregelt sei.

[114]) P. 15 S. 82 f. Es wurde hierbei auch die Frage der Vergebung öffentlicher Arbeiten (für den Bau des Hafens von Haifa) ohne Ausschreibung gestreift.

[115]) P. 15 S. 247.

[116]) P. 12 S. 67 f., P. 13 S. 171.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Sache nicht so wichtig sei, als daß eine Verletzung der Prinzipien des Mandates festgestellt werden müsse [117] [118].

Anspruch auf ein größeres Interesse hat die Frage, ob die Mandatarmächte die Vergebung der öffentlichen Arbeiten und des dazu erforderlichen Materials nach ihrem Belieben einrichten können, oder sich mit Rücksicht auf den Grundastz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung dabei des Ausschreibungsverfahrens bedienen und auf diese Weise eine allgemeine Konkurrenz zulassen müssen. Diese Frage ist noch nicht entschieden [119]. Als ein besonderer und wichtiger Fall der Verletzung der wirtschaftlichen Gleichberechtigung, der sich nicht gegen Angehörige anderer Mandatarstaaten, aber zum erheblichen Teil sogar gegen die Bevölkerung des Mandatsgebietes selbst richtet, ist die colour-bar-act in Südafrika zu bezeichnen, durch welche Farbige von gewissen Arbeitszweigen ausgeschlossen werden. Die Kommission hat dieses Gesetz kurz und deutlich als unvereinbar mit dem Mandat bezeichnet [120]. Diese Frage hat über das Gebiet der Kolonialpolitik hinaus Bedeutung. Nicht unwichtig ist auch die Tatsache, daß Ärzte, die nicht Angehörige der Mandatarmacht sind, in den französisch-afrikanischen Mandatgebieten nicht zur Ausübung ärztlicher Praxis zugelassen werden; dieses Verbot ist merkwürdigerweise bisher noch nicht unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Gleichberechtigung erörtert worden [121].

Im ganzen ergibt auch dieses Gebiet der wirtschaftlichen Gleichberechtigung keinen allzu erfreulichen Eindruck: eine Menge von Zweifelsfragen, auch deutliche und wesentliche Verstöße, viele Diskussionen, aber wenig Klärung und Entscheidung. Immerhin ist die auf diesem Gebiet besonders sorgfältige Kontrolle der Kommission hervorzuheben.

XII.

Einer der charakteristischen Gedanken des Mandat-Systems, der seine Verschiedenheit von der alten kolonialpolitischen Methode bezeichnet, ist das Verbot militärischer Ausnutzung des Mandatgebietes zugunsten des Mandatars. Seit der Verteilung der Mandate wird eine

---

117) P. 12 S. 198, P. 16 S. 191 f., 131 f., 201.

118) Ein weiterer unwichtiger Verstoß P. 13 S. 227: nach Französisch-Togo dürfen Bücher in französischer Sprache — nur solche — zollfrei importiert werden. — Dem Vertreter der französischen Regierung wurde P. 13 S. 172 ff. vorgehalten, daß in Syrien gelegentlich anscheinend eine Begünstigung französischer Waren durch Verwaltungsmaßnahmen erreicht würde. Eine bündige Feststellung wurde nicht getroffen, der Regierungsvertreter verpflichtete sich nochmals feierlich, für genaue Einhaltung des Mandates zu sorgen.

119) P. 12 S. 164, P. 13 S. 64, P. 16 S. 195 f., 148 f., 154 f., 200.

120) P. 14 S. 275. Siehe dazu P. 14 S. 278.

121) Dazu P. 14 S. 227 f., 265 und in diesem Aufsatz Anm. 133.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

peinliche Ausnahme zugunsten Frankreichs mitgeschleppt, das sich für seine afrikanischen Mandate die Möglichkeit zusichern ließ, eingeborene Truppen im Falle eines allgemeinen Krieges auch außerhalb des Mandatgebietes zu verwenden [122]). Die Mandatkommission hat dieses französische Privileg in einer dem Grundgedanken dienenden Auslegung dahin eingeschränkt, daß nur soviel eingeborene Truppen ausgebildet und unterhalten werden dürfen, als für Polizeizwecke und für die lokale Verteidigung des Mandatgebietes nötig sind. Aber in der Frage, ob die Truppen auch außerhalb des Mandatgebietes verwendet werden dürfen, war Einigkeit nicht zu erreichen. Ein Teil der Kommission will auch diese Möglichkeit für alle B-Mandate ausschließen, womit die in den französischen Mandaten enthaltene Durchbrechung des Prinzips in erwünschter Weise repariert werden würde, aber andere Mitglieder halten mit Rücksicht auf die ausdrückliche Bestimmung in den französischen Mandaten die Verwendung dieser Truppen auch außerhalb der Mandatgebiete für rechtlich zulässig [123]).

XIII.

Viele Probleme und Schwierigkeiten und wenig Fortschritte zu ihrer Lösung, das ist auch der allgemeine Eindruck, den eine Prüfung der Auswirkung des höchsten Zweckes der Mandate hervorruft. Sinn der Mandate ist nach dem Art. 22 die Förderung des Wohlergehens der Völker unter Mandat. Hier erhebt sich schon die Frage, ob das Wohlergehen der eingeborenen Bevölkerungen gemeint ist [124]). Eine starke wirtschaftliche Entwicklung der Mandatgebiete und die damit verbundene Angleichung an Europa harmoniert keineswegs immer mit den natürlichen Tendenzen der Entwicklung der Eingeborenen, kann vielmehr ihren ursprünglichen und eigenen Interessen durchaus widersprechen. Tatsächlich befolgt England aus solchen Erwägungen in Afrika ein System,

[122]) Siehe dazu Bileski, Europäische Gespräche 1925, S. 395, und die Gesellschaft 1926, Heft 7, S. 65.

[123]) P. 9 S. 193 ff., 130 ff.

[124]) Sie ist schon mehrfach gestellt worden. Vgl. Bileski, Die Gesellschaft 1926, S. 61. — Frankreich hat sie für Französisch-Kamerun bejaht P. 9 S. 62. Für Südwestafrika ist der Satz bestritten worden. Hier spielt das Interesse der weißen Minderheit eine überragende Rolle, woran P. 9 S. 35 im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer Aufhebung des Mandates erinnert wurde. Auch P. 11 S. 99 f. wurde vom Vertreter der südafrikanischen Regierung ausführlich dargelegt, daß auch die Weißen zu berücksichtigen seien. Die verständnislose Haltung der südwestafrikanischen Regierung gegenüber den Eingeborenen wurde P. 14 S. 101 ff. von dem Engländer Lugard und dem Schweizer Rappard sehr nachdrücklich zur Sprache gebracht. Dieser bemerkte, daß hier das Wohlergehen der Eingeborenen hinter das der Weißen zurückgestellt würde, in diesem Konflikt zwischen Weiß und Schwarz müsse die Behörde den Eingeborenen Schutz gewähren, dürfe aber nicht, wie es dort oft geschehe, dem Druck der Weißen nachgeben.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

das die Eigenart der Eingeborenen erhalten, sie nicht zu »schlechten Nachahmungen von Europäern«, sondern zu »guten Afrikanern« machen will. Die Ausbildung in den Errungenschaften westlicher Zivilisation, die auch dabei nicht unterbleiben soll, soll doch das wurzelhafte Leben der Eingeborenen nicht zerstören [125]). Dieses System begünstigt die Methode der indirekten Verwaltung, bei der die einheimischen Organisationen erhalten bleiben und von einer über ihr schwebenden Verwaltung der Mandatarmacht lediglich kontrolliert werden. Die Mandatkommission hat die grundsätzliche Auffassung, auf der diese Methode beruht, gebilligt [126]). Dieses System kann durchaus von einem echten Interesse für die materielle und moralische Entwicklung der Eingeborenen, die aber auch mit Erhaltung ihrer Art verbunden ist, bestimmt werden, vielleicht das beste Mittel dazu sein. Aber es kann auch als Vorwand gebraucht werden, um die Eingeborenen im Zustande der Rückständigkeit zu erhalten — und die Möglichkeit einer so unerwünschten Erklärung besteht z. B. in Südwestafrika, wo dieselbe Theorie verwendet worden ist, um den Ausschluß der Eingeborenen von der Beteiligung an der Gesetzgebungs-Befugnis zu begründen.

Eine andere in der Eigenart der Eingeborenen begründete Schwierigkeit vom Standpunkt der Verwaltung besteht darin, daß sie mit einer oft sehr starken Vielfältigkeit und daher Unübersichtlichkeit verbunden ist [127]).

Die stärkere Entwicklung der Mandatgebiete — wie jeder kolonisatorischen Tätigkeit — hat zur Folge, daß die eingeborene Bevölkerung in Bewegung gerät, sie strebt nach den Bezirken, in denen die Kolonisation durch Europäer begonnen hat, weil sie hier Möglichkeiten besseren Lebens sieht. So entstehen umfangreiche Wanderbewegungen. Häufig drängt sich dann in den Landstrichen, in denen sich die westliche Zivilisation zeigt, eine zahlreiche Bevölkerung zusammen, es entsteht hier Landmangel [128]). Diese Entwicklung wird zuweilen noch durch den

[125]) P. 9 S. 137 ff. Ausführlich P. 11 S. 60 ff., 69 ff. Ebenso für Südwestafrika P. 9 S. 35, P. 11 S. 93, P. 14 S. 18.

[126]) P. 11 S. 203. — Die allgemeine Erörterung des Verhältnisses der wirtschaftlichen Entwicklung der Mandatgebiete zum Wohlergehen der Eingeborenen, die in der 6. und 7. Sitzung der Kommission begonnen worden war, wurde für unbestimmte Zeit verschoben, P. 10 S. 89.

[127]) P. 14 S. 18 klagt der Gouverneur von Britisch-Togo über die 15 verschiedenen Sprachen, die im südlichen Teil seines Gebietes gesprochen werden, und begrüßt es, daß sich zwei von ihnen als Hauptsprachen durchsetzen. Eine ähnliche Schwierigkeit für Südwestafrika P. 14 S. 59.

[128]) P. 9 S. 76 f. Der Bericht über Französisch-Kamerun gab Anlaß zu dieser Erörterung. Ebenso Ruanda-Urundi, P. 9 S. 95, P. 16 S. 63 f. Noch anders und ungünstiger für die Eingeborenen die Südsee-Inseln unter japanischem Mandat, in denen bei starker japanischer Einwanderung die eingeborene Bevölkerung ständig abnimmt, P. 16 S. 55, 48.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Druck des europäischen Kapitals gefördert, das in bestimmten Bezirken Arbeitskräfte braucht, und daher die Eingeborenen zwangsweise — im Widerspruch zu den Prinzipien des Mandatsystems — in die gewünschten Bezirke bringt, oft mit schädlichen Folgen für die Lebensbedingungen der Eingeborenen [129]). Als Ausweg aus diesen Mißständen hat man die Bildung von Landreserven für die Eingeborenen in solchen Bezirken vorgeschlagen [130]).

Dieses Problem der Überbevölkerung gewisser Teile von Mandatgebieten wird bisher einigermaßen hilflos behandelt. Man überlegt, ob Industrialisierung, Übergang zur intensiven Landwirtschaft oder Auswanderung als Lösungsmöglichkeiten in Betracht kommen. Wirkliche Lösungen sind auch nur andeutungsweise noch nicht zu sehen. Immerhin ist es ein Verdienst der Kommissionsverhandlungen, daß durch sie dieses wichtige Kolonialproblem in seiner Bedeutung klargestellt wird [131]).

Ein ebenfalls nicht sehr erfreuliches Gegenstück zu dem Problem der Überbevölkerung, das auch unter den Begriff des Wohlergehens der Eingeborenen gehört, bildet der Gesundheitszustand in den Mandatgebieten. Besonders über die afrikanischen Länder (aber auch für Irak, die Insel Yap und Neu-Guinea) finden sich hier in den Verhandlungen der Kommission eine Fülle unerfreulicher Nachrichten, insbesondere bedenklich hohe Sterblichkeitsziffern bei der Ausführung öffentlicher Arbeiten (in Bergwerken, bei Eisenbahnbauten). Unter dem Eindruck dieser Informationen hat die Mandatkommission die Notwendigkeit allgemeiner Abhilfemaßnahmen in Erwägung gezogen. Eine Stelle aus einer Note des deutschen Mitgliedes der Kommission, Dr. Kastl kennzeichnet den Ernst der Lage: sie ist trotz beträchtlicher Anstrengungen der Mandatarmächte nicht befriedigend. »Schlafkrankheit breitet sich aus; gelbes Fieber ist an der Westküste im Anwachsen; Maßnahmen gegen Lepra scheinen vergeblich zu sein, da fast in jedem Gebiet eine beträchtliche Steigerung dieser Krankheit berichtet worden ist« [132]).

[129]) Siehe den Hinweis des Vertreters des internationalen Arbeitsamtes Grimshaw gelegentlich der Diskussion über Ruanda-Urundi, P. 14 S. 132.

[130]) P. 9 S. 77. Für Tanganyika hat die Mandatkommission die Erklärung der Mandatarmacht formell registriert, daß den Eingeborenen genügend Land gelassen würde. Die Mandatarmacht erklärte, daß hier die Interessen der Eingeborenen denen der Weißen vorgingen, P. 11 S. 203. Sie ist gegen das System der Bodenreserven für Eingeborene, P. 11 S. 64 f. In Südwestafrika spielen die Eingeborenenreservate eine große Rolle, P. 11 S. 94, 99. — Landmangel für die Eingeborenen als Folge der Gewährung von Landkonzessionen an Weiße ist gerügt für Neu-Guinea, P. 11 S. 204. Für Ruanda-Urundi, P. 14 S. 135 f., 272, siehe dazu S. 279. Hier ist sogar die Möglichkeit eines Zusammenhanges zwischen der Gewährung von Landkonzessionen und einer Hungersnot, an der Zehntausende von Eingeborenen zugrunde gingen, erörtert worden. P. 16 S. 58 f., 67 f., 206.

[131]) P. 14 S. 135 f.

[132]) P. 14 S. 265.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Kommission machte den Rat auf den Ernst dieses Problems aufmerksam und regte einige Fragen bei den Mandatarmächten an [133]).

Ein Verstoß gegen das Prinzip der Förderung des Wohles der eingeborenen Bevölkerung liegt darin, daß die natürlichen Reichtümer eines Landes mit Rücksicht auf wirtschaftliche Interessen, die außerhalb dieses Gebietes liegen, nicht entsprechend den vorhandenen Möglichkeiten ausgenutzt werden. Ein solcher Fall ist für Irak bekannt geworden, wo bei der Ausbeutung der Petroleumquellen mit auffallender Zurückhaltung vorgegangen worden ist. In einer interessanten Diskussion, in welcher die Zusammenhänge mit der Politik der großen Petroleum-Magnaten deutlich geworden sind, ist auf diesen Mißstand hingewiesen worden [134]).

Wohlergehen der Bevölkerung bedeutet naturgemäß in erster Linie Frieden in den Mandatgebieten. Aber dieser Zustand ist keineswegs selbstverständlich. Es gibt kaum eine Sitzung der Mandatkommission, in der nicht ein Aufstand in irgend einem Mandatgebiet zu behandeln wäre. Der syrische Krieg und nauerdings die Unruhen in Palästina haben die Aufmerksamkeit der ganzen Kulturwelt auf sich gezogen. Aber auch in Südwestafrika, Samoa, Neu-Guinea mußten Unruhen von nicht ganz geringem Umfange unterdrückt werden. Es ist ein großer Vorzug des Mandat-Systems, daß jedes Ereignis dieser Art heute zu einer Erörterung in der Mandatkommission führt. Hier zeigt sich der erhebliche Wert der Kontrollfunktion dieses Organs. Wenn die Diskussion auch immer erst stattfand, nachdem das Unglück geschehen war, und wenn auch die Urteile der Kommission im allgemeinen ein erhebliches Maß von Vorsicht gegenüber den Mandatarmächten erkennen lassen [135]), so wird doch die Tatsache einer internationalen Kontrolle der Verwaltung, die hier in augenfälliger Weise zur Geltung kommt, auf die Dauer ihren Einfluß nicht verfehlen. Dieser wichtige Fortschritt gegenüber der einfachen Kolonialverwaltung ist festgehalten, er wird noch stärker zur

[133]) P. 14 S. 227 f. In der Diskussion wurde als besonders wichtig empfohlen, auch Ärzte, die nicht Staatsangehörige der Mandatarmächte wären, heranzuziehen. In diesem Zusammenhange wurde die Frage erörtert, ob die Mandatarmächte Mediziner anderer Staaten von der Ausübung ärztlicher Praxis in ihren Mandatgebieten ausschließen dürften. Der Franzose Merlin vertrat diesen Satz, der in verschiedenen Mandatgebieten praktisch angewendet wird, mit großer Energie. P. 14 S. 158 f., 238, 289.

[134]) P. 16 S. 41 f., 204. Die Diskussion ist ein Beweis für die Wichtigkeit der Kontrollfunktion der Mandatkommission, durch welche in diesem Falle eine wichtige politische Tatsache an die Öffentlichkeit gebracht wurde, der sie offensichtlich vorenthalten werden sollte.

[135]) Im Falle des neuseeländischen Mandates Samoa wurde die Mandatkommission recht deutlich P. 16 S. 173, 207, indem sie die Unzuverlässigkeit der ihr gegebenen Berichte scharf rügte, aber auch die ungenügenden Ergebnisse der Verwaltung und den ungeordneten Zustand in diesem Gebiet hervorhob.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Geltung kommen, wenn auch außerhalb der Mandatkommission Folgerungen aus den Ergebnissen ihrer Verhandlungen gezogen werden.

XIV.

Ein wichtiges Hilfsmittel der Kontrollfunktion der Mandatkommission ist durch das Petitionsrecht für Interessenten der Mandate geschaffen worden, die vermittelst dieser wichtigen völkerrechtlichen Neuerung in Fragen der Anwendung der Mandate unmittelbar an das Kontrollorgan des Völkerbundes appellieren können. Die Zahl der Petitionen ist recht groß, sie geben häufig Anlaß zu Bemerkungen der Kommission. Das Petitionsverfahren ist ständig weiter entwickelt worden [136]). Allerdings gibt es noch manche Gelegenheit zu Verbesserungen. Die seit langem überlegte Frage der persönlichen Anhörung von Petenten ist noch nicht positiv entschieden. Die Kommission hat solchen Anregungen bisher nie stattgegeben [137]). Aber sie suchte doch einen Weg, sich einerseits das wichtige Informationsmittel des persönlichen Gehörs von Petenten zu erschließen, ohne andererseits die Schwierigkeiten der Mandatarmächte [138]) durch diese Gegenüberstellung mit Beschwerdeführern zu steigern [139] [140]). Die Kommission teilte daher dem Rat mit, daß sie für die Einführung dieses Verfahrens sei, aber zunächst die Meinung des Rates abwarten wolle [141]).

Die Frage verwandter Art, ob die Kommission Untersuchungen in den Mandatgebieten selbst veranstalten dürfe, ist auch noch nicht

[136]) Eine wertvolle kurze Zusammenstellung der Entwicklung wichtiger Verfahrensgrundsätze enthält das Memorandum von Lugard P. 9 S. 189 ff. Siehe ferner zum Petitionsrecht Bileski, Zeitschrift für Völkerrecht Bd. 13, Heft 1, S. 98 ff.; Europäische Gespräche 1925, Heft 8, S. 399 ff. Neuerdings Rott, das Kontrollsystem der Völkerbundmandate S. 62 ff. — Eine genaue Zusammenstellung der Verfahrensvorschriften ist P. 12 S. 176 f. gegeben. — Der Begriff »Einwohner der Mandatgebiete« im Sinne des Petitionsrechtes ist P. 13 S. 214 ff., 95 in dem Sinne erörtert, daß er jede im Mandatgebiet ansässige Person — ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit — bezeichnet.

[137]) P. 9 S. 47, 190, 192.

[138]) Sie wurden besonders nachdrücklich von dem Franzosen Merlin betont, der dabei erklärte, die Stellung der Mandatarmächte wäre schon ohnedies durch die Einrichtung des Mandats schwach genug. P. 9 S. 48 f., 130.

[139]) P. 9 S. 52 f.

[140]) Nicht ohne Interesse ist dabei die Wendung der Kommission gegen den Rat, ihr würde zu Unrecht der Vorwurf gemacht, daß sie ihre Befugnisse zu weit ausdehne, und die Betonung des Vorsitzenden Theodoli, daß die Kommission im Interesse des Mandatsystems wirkliche Unabhängigkeit zeigen müsse. P. 9 S. 53. Siehe auch Lugard P. 9 S. 192.

[141]) P. 9 S. 130, 216. Das dem Beschluß zugrunde liegende Memorandum Rappards wies darauf hin, daß das Recht sehr selten und unter gewissen formellen Erschwerungen ausgeübt werden sollte. P. 9 S. 192 f. — Die schon früher geübte Praxis, daß einzelne Mitglieder der Kommission Petenten formlos empfangen, ist auch gegenüber widersprechenden Meinungen bestätigt worden P. 13 S. 17.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

beantwortet. In der Kommission selbst besteht hierüber keine Einigkeit [142]).

Ein einfaches Mittel gegen die Wirksamkeit des Petitionsrechtes ist gegenüber einer Anzahl syrischer Petitionen versucht worden, die einfach nicht nach Genf weiter gegeben worden sind. Das ist natürlich gänzlich unzulässig [143]). Um Verzögerungen der Erledigung der Petitionen zu begegnen, ist jetzt für die Mandatarmächte eine Frist von 6 Monaten seit der Mitteilung an ihre Behörden für die Beifügung ihrer Bemerkungen eingeführt worden [144]).

Eine wichtige Ausdehnung des Petitionsrechtes brachte die Petition der Bahaigemeinde in Bagdad, die sich über unrechtmäßige Entziehung ihres Eigentums beschwert hatte. Nach einer anerkannten Regel des Petitions-Verfahrens sollen Beschwerden, für deren Gegenstand ordentliche Gerichte im Mandatgebiet zur Verfügung stehen, nicht im Petitionsverfahren behandelt werden [145]). Im Bahaifalle wurde diese Übung verlassen, die Petition wurde zugelassen, weil die Voraussetzung nicht zutreffend gewesen wäre, daß die ordentlichen Gerichte »frei vom Verdacht der Parteilichkeit, Botmäßigkeit und des Sektierertums« wären. Die Petition wurde für begründet erklärt und Abhilfe verlangt. Nach dieser Begründung, die der scharfen Verurteilung des Falles im allgemeinen entspricht, gibt also das Petitionsrecht eine Möglichkeit, gegen mißbräuchliche Ausübung der Justiz vorzugehen — eine wichtige Erweiterung seines Inhalts. Der Bahaifall ist überhaupt geeignet, die Wichtigkeit des Petitionsrechtes gegenüber Gewaltmaßnahmen von Regierungsstellen gegen Minderheiten zu illustrieren [146]).

Zu einer weiteren Ausdehnung des Petitionsrechtes führte eine Eingabe der British League of Nations Union, die anregte, daß jede Mandatarmacht in Falle einer Anordnung des Belagerungszustandes in einem Mandatgebiet sogleich dem Völkerbund Kenntnis geben solle. Die Eingabe führte zu einer ausführlichen Erörterung der Frage, ob solche Anregungen allgemeiner Natur als Petitionen angesehen und demgemäß behandelt werden könnten. Bei einem Teil der Kommission bestanden Bedenken gegen ihre Zuständigkeit, allgemeine Reformvorschläge seien von ihr nicht zu erörtern, sondern nur bestimmte Vorfälle in bestimmten Gebieten. Aber die weitere Auffassung des Petitions-

[142]) P. 9 S. 56.

[143]) P. 10 S. 151. — Auch P. 11 S. 18, 163. Andere Fälle für Syrien, Französisch-Togo, Französisch-Kamerun und Tanganyika P. 12 S. 63, 85, 204. Der Fehler für Tanganyika ist von der Britischen Regierung sofort korrigiert worden, P. 13 S. 216. Zu erwähnen ist hier die Methode der Verschleppung einer Petition, die von Südafrika geübt wurde. P. 12 S. 195, 205.

[144]) P. 16 S. 201.

[145]) Siehe die Verfahrensvorschrift P. 12 S. 177, IV 2 a.

[146]) P. 14 S. 221 f., 262 f.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

rechtes setzte sich durch. Auch die Eingabe der britischen Vereinigung wurde als Petition behandelt und den Mandatarmächten zur Äußerung übermittelt [147].

XV.

Kann man nach diesen hier dargestellten Vorgängen noch hoffen, daß das Mandatsystem als eine Neuerung im Völkerrecht sich durchsetzen wird? Es gab schon eine Zeit, wo die neuen Gedanken des Art. 22 der Völkerbundssatzung sich gegen die andrängenden machtpolitischen Tendenzen der Kolonialmächte gut zu behaupten und sogar vorwärts zu kommen schienen. Gelegentlich wurde sogar die Ausdehnung des Mandatsystems auf die Kolonialgebiete erörtert [148], Anhänger des Mandatsystems forderten sie, weil nur die Beseitigung des innerlich nicht begründeten, nur historisch, d. h. machtpolitisch zu erklärenden Unterschiedes zwischen Kolonialländern und Mandatsgebieten dem Mandatsystem die innere Kraft für dauernde Geltung geben könne [149]. Aber neuerdings erweckt die Erwähnung solcher Gedanken im Völkerbund nichts weniger als Sympathie [150]. Können solche Hoffnungen im Ernst aufrechterhalten werden, wenn man sieht, wie bei den A-Mandaten je nach dem politischen Bedürfnis des Mandatars bald zu viel, bald zu wenig Unabhängigkeit gewährt wird — wie wichtigen B-Mandatgebieten die völlige dauernde Verschmelzung mit benachbarten Kolonialgebieten des Mandatars droht, so daß keine Möglichkeit der Vorstellung bleibt, wie sie die Unabhängigkeit, »das normale Ergebnis der natürlichen Entwicklung in den Mandatgebieten« [151], jemals erreichen sollen — wie beim wichtigsten C-Mandat der Mandatar sich weigert, auch nur die der Höflichkeit entsprechenden Formalitätsrücksichten auf die Existenz des Mandates zu nehmen? In allen Klassen der Mandate zeigt sich heute der Gegensatz zwischen den politischen Interessen des Mandatars und

---

147) P. 15 S. 18, 163, 205 f.

148) Siehe Bileski, Europäische Gespräche 1925, Nr. 8, S. 403 und »Die Gesellschaft« 1926, Heft 7, S. 77.

149) Bei der Erörterung eines speziellen Problems — der Verbesserung der hygienischen Verhältnisse in den Mandatgebieten — machte das deutsche Mitglied der Kommission auf den untrennbaren Zusammenhang der Mandatgebiete mit den benachbarten Kolonialgebieten und die Notwendigkeit eines Eingreifens des Völkerbundes auch in diesen aufmerksam. P. 15 S. 160.

150) Die in Anm. 149 erwähnte Äußerung erregte sofort bei mehreren Mitgliedern der Kommission Bedenken. Sie wiesen darauf hin, daß die Mandatkommission sich nur um die Mandatgebiete zu kümmern habe. Anläßlich der 10. Vollversammlung des Völkerbundes (1929) wurde die Frage der Ausdehnung des Mandatsystems in der 6. Kommission vom Vertreter Portugals behandelt, der sich strikt dagegen aussprach, und eine Krise des Mandatsystems ankündigte, wenn etwa diese Tendenz größere Bedeutung erhalten sollte. Journal der 10. Versammlung S. 174.

151) So Theodoli, P. 16 S. 30.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

der Entwicklung der im Mandatsystem formulierten Rechtsgedanken. Dieser Konflikt enthält die Frage, ob der Rechtscharakter des Mandates sich wirklich gegenüber den politischen Interessen der am Mandatsystem beteiligten Großmächte durchsetzen kann. Von der Antwort auf diese Frage wird der Bestand des Mandatsystems abhängig sein. Gewiß ist das Mandatsystem nicht liquidiert, gewiß macht die Arbeit der Mandatkommission noch immer aus der Kontrolle des Völkerbundes eine ernste Prüfung der Mandatverwaltungen und erschließt sogar gelegentlich den Prinzipien des Art. 22 auf manchen Gebieten neuen Geltungsbereich. Aber die »Risse im Mandatsystem«, die sich gerade an einigen Stellen von fundamentaler Bedeutung zeigen, sollten zu einer ernsthaften Überlegung führen, ob das Gebäude nicht starker Ausbesserungen bedarf, wenn es vor dem Verfall bewahrt bleiben soll.

http://www.zaoerv.de
© 1931, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.