

# Ecuadors Eintritt in den Völkerbund

## Ein Beitrag zur Auslegung des Artikels I der Völkerbundssatzung

Georg von Gretschaninow, Referent am Institut für ausländisches öffentliches  
Recht und Völkerrecht

### I.

Neben der Sowjetunion und Afghanistan, die auf der XV. Bundesversammlung gewählt worden sind, ist in aller Stille am 28. September 1934, einen Tag nach dem Sessionsschluß, auch noch ein lateinamerikanischer Staat, Ecuador, in den Völkerbund als sein zur Zeit 60. Mitglied eingezogen. Wenn auch das politische Interesse an diesem Ereignis naturgemäß nur ein geringes sein konnte und dazu von der sensationellen Teilnahme der Sowjetunion an der Genfer Institution überschattet wurde, so vollzog sich Ecuadors Eintritt doch in einer so ungewöhnlichen Weise und wirft eine Reihe so beachtenswerter rechtlicher Fragen auf, die an das Wesen der Mitgliedschaft im Völkerbunde rühren, daß es sich lohnt, auf diesen Vorgang und seine Begleitumstände näher einzugehen. Auch die Geschichte der Beziehungen zwischen Ecuador und dem Völkerbund und sein allmähliches Hineinwachsen in den letzteren weisen einige nicht uninteressante und wenig bekannte Einzelheiten auf.

Seit dem Gründungsjahr des Völkerbundes ist es das erste Mal, daß ein in der Anlage I zur Völkerbundssatzung als ursprüngliches Mitglied (*membre originaire*) aufgeführter Staat, der bis jetzt zusammen mit noch zwei anderen Staaten dieser Kategorie (den Vereinigten Staaten und Hedjaz) dem Völkerbunde ferngeblieben war, nun effektives Völkerbundmitglied wurde. Alle anderen dieser Staaten hatten entweder durch die Ratifizierung der Friedensverträge oder, soweit es sich um die dreizehn zum Beitritt eingeladenen Neutralen handelte, durch besondere Erklärungen ihren Eintritt im Laufe des Jahres 1920 vollzogen. Ecuador wurde in die Reihe ursprünglicher Mitglieder auf Grund seiner Eigenschaft als Unterzeichner des Versailler Vertrages eingereiht. Obwohl es sich nicht im Kriegszustande mit Deutschland befunden, sondern

lediglich die diplomatischen Beziehungen abgebrochen hatte<sup>1)</sup>, war es doch zur Friedenskonferenz zugezogen worden.

Nach der Unterzeichnung des Versailler Vertrages am 28. Juni 1919 wurde bekannt, daß der Text des Vertrages zu spät in Quito eingetroffen war, um noch von dem Kongreß des Jahres 1919 geprüft zu werden, sodaß sich erst der nächste Kongreß im August 1920 damit zu befassen haben würde<sup>2)</sup>. Inzwischen nahm Ecuador die von den Vereinigten Staaten an alle Signatare des Versailler Vertrages ergangene Einladung an, im November 1919 in Washington zwecks Beratung organisatorischer Fragen zusammenzukommen<sup>3)</sup>. Im Kongreß von 1920 wurde dann der Versailler Vertrag vom Senat und auswärtigen Ausschuß beider Kammern einer gründlichen Prüfung unterzogen, doch faßte der Senat einen Beschluß — aus Gründen, die er in einem vertraulichen Schreiben vom 6. November 1920 dem Außenministerium mitteilte — die Empfehlung der Ratifikation auf die nächste Legislaturperiode zu vertagen. Gleichzeitig empfahl er der Regierung die Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen mit Deutschland<sup>4)</sup>. Durch ein Protokoll vom 10. Mai 1921 wurde die Ernennung von Konsuln und die Wiederherstellung der »vorübergehend unterbrochenen« diplomatischen Beziehungen durch den Austausch von Vertretern mit halboffiziellem Charakter<sup>5)</sup> und kurz darauf, am 18. Mai 1922, die Vertretung durch Gesandte vereinbart. Der Außenminister von Ecuador äußerte dabei die Auffassung, die er auf Anfrage des deutschen Gesandten später in einer Note vom 19. Januar 1924 bestätigte, daß infolge der Nichtratifizierung des Friedensvertrages der alte in Berlin am 28. März 1887 abgeschlossene Freundschaftsvertrag noch als geltend angesehen werden müßte<sup>6)</sup>. Eine Ratifikation des Friedensvertrages hatte daher für Ecuador praktisch nur noch Sinn im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Völkerbunde, die es durch die Ratifikation erworben haben würde. Die anfangs in Ecuador dem Völkerbund gegenüber bestehende Skepsis machte später einer

<sup>1)</sup> Diesen Bruch motivierte Ecuador in seiner Note vom 7. Dez. 1917 mit Gründen amerikanischer Solidarität, die von ihm fordere, dem Beispiel der Schwesterrepubliken zu folgen. Über diese Vorgänge sowie die unliebsamen Zwischenfälle, die sich aus der Weigerung der Regierung von Ecuador, den deutschen Geschäftsträger anzuerkennen, entwickelten und den konkreteren Anlaß zum Bruch gebildet haben, vgl. Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1918, p. 228—233, ferner Kelchner, Latin American relations with the League of Nations, 1929, p. 29 und Martin, Latin America and the war, 1925, p. 455 ss.

<sup>2)</sup> Vgl. Three Months of the League of Nations in der amerikanischen Zeitschrift «League of Nations», vol. III, N. 1—2, p. 8.

<sup>3)</sup> Ecuador legte u. a. eine Denkschrift und einen Resolutionsentwurf über die Einführung einer allg. Arbeitspflicht vor. (Conf. int. d. Tr., 1<sup>re</sup> sess., p. 261).

<sup>4)</sup> Vgl. Informe del Ministerio, 1920/21, p. IX—X, C LXXXIII.

<sup>5)</sup> l. c., p. 3.

<sup>6)</sup> Vgl. Informe 1922/23, p. 24; 1923/24, p. 10—12.

günstigeren Einschätzung Platz 7). Als der Außenminister Clemente Ponce am 21. Juni 1924 mit Peru das sogenannte Ponce-Castro-Protokoll unterschrieb, das die Verpflichtung zur friedlichen Regelung der alten, für Ecuador lebenswichtigen territorialen Streitfragen enthielt, legte er Wert darauf, diesen Vertrag beim Völkerbund zu registrieren (S. d. N., *Recueil des Traités*, v. 27, N. 694)<sup>8)</sup>. Im selben Jahre wurde dem Kongreß ein Gesetzentwurf betreffend die Ratifizierung des Versailler Vertrages unterbreitet, da aber die Kongreß-Sessionen in Ecuador sehr kurz sind, kam der Kongreß nicht dazu, sich damit zu befassen, und vertagte seine Stellungnahme auf das Jahr 1925<sup>9)</sup>. Der Ausbruch der Revolution und die darauf folgenden inneren Wirren unterbrachen die verfassungsmäßige Periodizität der Kongreßtagungen<sup>10)</sup>, so daß erst der auf Grund der neuen Verfassung von 1929 zusammengetretene Kongreß mit der Frage des Eintritts in den Völkerbund befaßt werden konnte.

Während der 9 Jahre seit der Gründung des Völkerbundes hatte sich zwischen diesem und Ecuador auch ohne formales Band eine sich immer intensiver gestaltende Zusammenarbeit entwickelt, ein allmähliches Hineinwachsen in die technischen und humanitären Arbeiten der Genfer Institution<sup>11)</sup>. Unter Berufung hierauf erörterte der damalige

7) Vgl. die in diesem Sinne im Völkerbundsrate gemachten Ausführungen des Vertreters von Ecuador (J. O. 1934, p. 1469/70).

8) Zur selben Zeit teilte er dem Kongreß mit, daß er jetzt auch den Zeitpunkt für gegeben halte, in den Völkerbund einzutreten: «Juzgo que es ya tiempo de que el Ecuador se adhiera a la Sociedad de las Naciones, y a este fin dirigiré una comunicación especial a las Cámaras Legislativas», Informe 1923/24, p. 268.

9) Diese Angaben finden sich im Bericht des Direktors des Int. Arbeitsamtes, der sie auf Grund einer amtlichen Mitteilung der Regierung von Ecuador erwähnt (vgl. Conf. Int. du Travail, 7. sess., 1925, vol. 2, p. 870).

10) Vgl. Rippey, *Historical evolution of Hispanic America*, 1932, p. 291.

11) Ecuador ließ sich auf folgenden, unter den Auspizien des Völkerbundes tagenden Konferenzen vertreten: Conférence pour la création d'une Union internat. de secours (1927), 3<sup>e</sup> Conf. gén. des communications et du transit (1927), Conf. concernant les statistiques économiques (1928), Conf. intern. pour la répression du faux monnayage (1929). In den darauf folgenden Jahren bis zu seinem Eintritt in den Völkerbund nahm Ecuador noch an den beiden Konferenzen zur Vereinheitlichung des Wechsel- und Scheckrechts (1930—1931) und an der Londoner Weltwirtschaftskonferenz (1933) teil. Dagegen schickte es auf die Abrüstungskonferenz keine Vertreter, da es seine Armee bereits auf ein zur Aufrechterhaltung des inneren Friedens notwendiges Maß reduziert hatte (J. O. 1933, p. 117). Außerdem unterhielt Ecuador offizielle Vertreter beim Institut int. de coopération intellectuelle, und sein Gesandter in Paris nahm im Jahre 1928 teil an den Arbeiten der IX. Session der Commission de Coopération intell. Auf die XI. Arbeitskonferenz (1926) war ein Beobachter von ihm entsandt (Rapp. du Directeur, C. I. T. 12<sup>e</sup> sess., vol. 2, p. 8). In diesem Zusammenhang mag erwähnt werden, daß die Organisation der Arbeit bis 1925 Ecuador in der Liste der Mitglieder geführt hat (C. I. T. 7<sup>e</sup> sess., 1925, v. 2, p. 870), da man dort die Ratifikation des V. V. nur für eine Frage der Zeit hielt. Außerdem hatte Ecuador durch seine Teilnahme an der Washingtoner Konferenz (s. ob. S. 62) nach der Ansicht von Albert Thomas «fait ainsi en quelque sorte acte de

Außenminister Zaldumbide in seinen Berichten für 1929/30 und 1930/31 sehr ausführlich die Frage des Eintrittes in den Völkerbund und die Ursachen des bisherigen Fernbleibens. Er führte aus, daß nicht prinzipielle Bedenken, sondern nur die Frage der Zweckmäßigkeit und der Form des Eintrittes diesen bisher verhindert hätten. Für erstere führt er die Vorteile an, die im besonderen schwache Staaten aus ihrer Mitgliedschaft im Völkerbund zögen, und weist auf die Bedeutung der Tatsache hin, daß sich in Genf ein neues Zentrum des Iberoamerikanismus gebildet habe, wo die lateinamerikanischen Staaten in einer anderen Atmosphäre als derjenigen von Washington die nötige Resonanz zur Austragung ihrer gelegentlichen Streitigkeiten fänden und in den Kreislauf der Weltpolitik eingeschaltet würden. Washington und Genf bildeten die beiden Pole, die die außenpolitischen Schicksale Lateinamerikas im Gleichgewicht halten könnten. Die gleichzeitige Zugehörigkeit zu diesen beiden Zentren sei geeignet, den nötigen Ausgleich in der Einseitigkeit eines nur von Washington aus gesehenen Panamerikanismus herbeizuführen.

Bezüglich der Form des Eintrittes führt der Minister aus, daß der einfachste und folgerichtigste Weg dafür derjenige der Ratifizierung des V. V. gewesen sei. Einen dahingehenden Beschluß des Kongresses noch jetzt herbeizuführen, hielt aber der Außenminister für unzeitgemäß und nicht opportun. Dies solle aber den Kongreß nicht davon abhalten, sich mit der Frage des Eintrittes in den Völkerbund zu befassen. Denn der Völkerbund selbst erachte die Ratifikation des Versailler Vertrages nicht als unumgänglich nötig zum Eintritt<sup>12)</sup>. Dem Bericht des Außenministers zufolge präziserte der Völkerbund seinen Standpunkt dahin, daß Ecuador sich darauf beschränken könne, seinen Beitritt in derselben Form wie die Nichtsignatäre (gemeint ist offenbar die zweite Gruppe der ursprünglichen Mitglieder, die 13 zum Beitritt aufgeforderten Neutralen) zu vollziehen.

Membre de l'Organisation». Erst nachdem Ecuador eine Stellungnahme zur Revision der Art. 393 V. V. ausdrücklich mit der Begründung abgelehnt hatte, daß es den V. V. nicht ratifiziert habe, strich man es aus der Mitgliedsliste. Aus den Berichten des konsularischen Vertreters in Genf erfährt man ferner, daß dieser in dauerndem engen Kontakt mit dem Völkerbundsekretariat und mit anderen Völkerbundsorganen, insbesondere technischer Art, sich befunden hatte und sich selbst als einen «Agente informator» bezeichnete (vgl. Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 90, p. 144; No. 91, p. 87—93; No. 92, p. 77—78).

<sup>12)</sup> Dieser (wohl auf den Generalsekretär zurückzuführenden) bis dahin nicht bekannt gewordenen Stellungnahme des Völkerbundes, die offenbar durch entsprechende Sondierungen seitens Ecuadors veranlaßt wurde, kommt eine den konkreten Fall überragende prinzipielle Bedeutung zu, indem dadurch ein Präzedenzfall für den modus eines eventuellen Einzuges der Vereinigten Staaten in die Genfer Institution geschaffen wurde. In der Tat befinden sich die Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht genau in derselben rechtlichen Lage wie Ecuador. Vgl. a. unten S. 75.

Danach würde sich der Völkerbund mit der Abgabe einer formellen Erklärung seitens der dazu durch einen einfachen Auftrag der Legislative ermächtigten Exekutive begnügen <sup>13)</sup>.

Am 23. Sept. 1930 brachte der Außenminister beim Senat einen Antrag auf Erteilung der verfassungsmäßigen Ermächtigung ein und stellte für diesen Fall den Eintritt in den Völkerbund für das Jahr 1933 in Aussicht; eher würde es die finanzielle Lage nicht gestatten. Inzwischen brach zwischen Peru und Columbien der Streit um Leticia aus, der Ecuador in große Erregung versetzte, da es befürchtete, daß ein Ausgleich zwischen den Streitenden zu Abtretungen von Gebieten führen könnte, auf welche es Rechtsansprüche geltend machte. In einem Memorandum an den Völkerbund vom 12. November 1932 (J. O. 1933, p. 117) legte es schon im Voraus Verwahrung gegen eventuelle Modifikationen im Amazonenstrom-Becken ohne seine Einwilligung ein <sup>14)</sup>. Vergebens versuchte Ecuador, sich in die Verhandlungen

<sup>13)</sup> »La Sociedad de las Naciones . . . no consideró por su parte que nos fuese imprescindible ratificarlo (sc. den V. V.) para prestar nuestra adhesión a la Liga. Pudimos . . . limitarnos a declarar nuestra adhesión a la Soc. de las Nac. como los países no signatarios. La Liga estima suficiente, para formalizar nuestra adhesión al Pacto, una formal declaración del Ejecutivo autorizado a hacerla mediante un simple mandato legislativo« (Informe del Ministerio, 1930/31, p. 50). In bezug auf die am Ende dieses Satzes enthaltene Einschränkung erscheint es fraglich, ob der Völkerbund wirklich auf diesem Erfordernis der staatsrechtlichen Gültigkeit der in Frage kommenden Erklärung bestanden hat. Vielleicht ist die Annahme berechtigt, daß der Außenminister, der von dem Kongreß die durch die Verfassung vorgeschriebene Ermächtigung erlangen wollte, die vom Völkerbund für notwendig erachtete Erklärung des völkerrechtlichen Repräsentanten des Staates für seine Zwecke sozusagen gleich in ein staatsrechtliches Gewand einkleidete. Der Völkerbund hat sich nämlich nie darum gekümmert, ob die ihm abgegebenen Erklärungen oder an ihn gestellten Aufnahmeanträge die staatsrechtlich vorgeschriebene Billigung der gesetzgebenden Körperschaften erlangt haben, und hat gelegentlich sogar ausdrücklich gemachte formale Vorbehalte betreffend die Genehmigung des Beitritts durch den Kongreß (vgl. Venezuela und auch die Haltung Argentinien gegenüber) ignoriert. Völkerrechtlich erheblich sind ja auch nur die Erklärungen des den Staat nach außen hin repräsentierenden Organs, die als Erklärungen des Staates selbst gelten, während es völkerrechtlich irrelevant ist, ob diese Erklärung den innerstaatlichen Regeln über die Willensbildung entspricht (vgl. Schmitz, ds. Ztschr., Bd. III, S. 314; ferner die Ausführungen Anzilottis über die berühmt gewordene Erklärung des norwegischen Außenministers Ihlen [opinion dissidente im Grönland Streit, C. P. J. I., Série A/B No. 53, p. 91—92]). Gerade in der diplomatischen Geschichte Ecuadors findet sich ein gutes Beispiel für das oben Gesagte. Nachdem dieser Staat der Konvention zum Schutze des gewerblichen Eigentums am 21. Dez. 1883 beigetreten war, verweigerte der Kongreß die Genehmigung. Es blieb Ecuador nichts übrig als die Konvention am 26. Dez. 1885 zu kündigen. Sein Beitritt wurde aber trotz der Weigerung des Kongresses nicht als ungültig angesehen, so daß Ecuador sich an die in der Konvention vorgesehenen Kündigungsfristen halten und noch ein Jahr in der Union verbleiben mußte.

<sup>14)</sup> Zur Stellungnahme Ecuadors zum Leticia-Fall vgl. auch die Denkschrift des Rechtsberaters des Außenministeriums M. Cabeza de Vaca, La posición del Ecuador en el conflicto colombo-peruano, Quito 1934.

einzuschalten. Peru lehnte aber die Zuziehung Ecuadors zur Konferenz von Rio de Janeiro ab und verwies es auf das Protokoll Ponce-Castro von 1924, das nur bilaterale Verhandlungen unter den Auspizien des Präsidenten der Vereinigten Staaten vorsieht<sup>15)</sup>. Ecuador verlor jedoch nicht die Hoffnung, gegebenenfalls die Hilfe des Völkerbundes in Anspruch nehmen zu können, und wurde hierin durch den Erfolg der Völkerbundsvermittlung im Leticia-Fall noch bestärkt. Verfassungsrechtliche Bedenken haben die Regierung davon abgehalten, damals schon in den Völkerbund einzutreten, ohne die Zustimmung des Senats abzuwarten. Sie mußte sich infolgedessen mit der Bestellung ihres Schweizer Gesandten als Beobachter beim Völkerbund begnügen. Um so eindringlicher redet der Bericht des Außenministers für d. J. 1933/34 dem Senat zu, endlich das seinige zu tun, um Ecuador die seinen Interessen entsprechende aktive Haltung eines effektiven Völkerbundsmitgliedes zu ermöglichen<sup>16)</sup>.

Als dann bekannt wurde, daß der Senat im September 1934 die Angelegenheit in Angriff genommen hatte, sandten die auf der 15. Bundesversammlung in Genf anwesenden Delegierten der lateinamerikanischen Staaten in Gemeinschaft mit den Vertretern Spaniens und Portugals am 11. September an den Präsidenten von Ecuador ein Telegramm, in dem sie den Wunsch aussprachen, noch auf der 15. Tagung sein Land als Mitglied des Völkerbundes begrüßen zu können<sup>17)</sup>. Am 18. September erteilte der Senat dem Präsidenten der Republik die Ermächtigung, den Beitritt Ecuadors dem Generalsekretär zu notifizieren<sup>18)</sup>, und am 27. September ersuchte der Präsident diesen telegraphisch, den Völkerbund davon in Kenntnis zu setzen, daß nach eingeholter Genehmigung des Senats Ecuador beschlossen habe, an dieser hohen Institution teilzunehmen (*«a décidé de faire partie de cette éminente institution»*, J. O. 1934, p. 1468). Dieses offensichtlich für die Bundesversammlung bestimmte Telegramm wurde, da diese bereits einen Tag zuvor auseinandergegangen war, vom Generalsekretär am 28. September

<sup>15)</sup> S. über den Lauf der Verhandlungen näheres in Informe 1933/34, p. 13—20.

<sup>16)</sup> Vgl. Informe 1933/34, p. 22; ferner die im VBRat am 28. Sept. 1934 gehaltene Rede des Vertreters von Ecuador (J. O. 1934, p. 1469), in der er gesteht, daß der Leticia-Fall den Ausschlag für den Eintritt seines Landes gegeben hat, und ziemlich deutlich auf Ecuadors territoriale Ansprüche anspielt, indem er in der zwischen Columbien und Peru erzielten Verständigung den Vorboten einer umfassenderen und endgültigen Regelung sehen möchte. Vgl. auch die amerikanische Zeitschrift *Current History*, Nov. 1934, p. 221: *«Zaldumbide in diplomatic language made it clear that in joining the League Ecuador looked forward to the ultimate settlement of her dispute with Peru over the Oriente region on the Upper Amazon»*.

<sup>17)</sup> S. *Journal des Nations* vom 14. September 1934, p. 4.

<sup>18)</sup> *«Autorizar al Presidente de la República para que proceda a dirigirse, inmediatamente, al Secretario General de la Liga de las Naciones, haciéndole saber que el Ecuador ha acordado hacer efectivo su participación como miembro activo de ella»* (Registro Oficial vom 22. Sept. 1934, N. 19).

dem noch gerade tagenden Rat vorgelegt. Dabei erinnerte der Generalsekretär daran, daß Ecuador ein in der Anlage zur Völkerbundssatzung unter den ursprünglichen Mitgliedern genannter Staat sei, und machte folgende wichtige Feststellung: »Il ressort de ce télégramme que l'Equateur, pays qui est membre originaire de la Société des Nations, donne son adhésion au Pacte. Il ne s'agit donc ni d'une admission, ni d'une élection. Le Secrétaire général est persuadé que le Conseil voudra bien, dès maintenant, considérer l'Equateur comme un des Membres de la Société des Nations, avec les droits et les devoirs inhérents à cette qualité« (J. O. 1934, p. 1469). Die darauf folgenden Reden der Ratsmitglieder sowie die Antwort des Vertreters von Ecuador, der am Rats-tisch Platz zu nehmen eingeladen wurde, gehen auf die rechtliche Seite nicht ein. Nur aus der Rede des mexikanischen Vertreters ist die Stelle hervorzuheben, an der er das Telegramm erwähnt »par lequel l'Equateur devient membre de la S. d. N.« Diese Wendung im Zusammenhang mit dem Wortlaut des Telegramms selbst und den Ausführungen des Generalsekretärs lassen die Meinung erkennen, daß Ecuador bloß durch die Abgabe einer einseitigen Willenserklärung seines völkerrechtlichen Repräsentanten ipso facto Mitglied geworden ist. Das Wesen der Eigenschaft eines ursprünglichen Mitgliedes besteht eben darin, daß der in diese Kategorie eingereihte Staat sich nicht einer Wahl zu unterwerfen braucht, sondern, sobald er seinen Eintrittswillen kundgibt, ohne jedes Dazutun des Völkerbundes automatisch die Mitgliedschaft erwirbt. In der Art des Beitrittes unterscheiden sich die beiden im Art. 1 Abs. 1 des Paktes genannten Gruppen der ursprünglichen Mitglieder nur dadurch, daß der Beitritt der Neutralen befristet wurde, während dies für die in dem Annex aufgezählten Signatäre des Friedensvertrages nicht der Fall ist. Der Völkerbund, der durch die Satzung gebunden ist, muß die Wirkungen der Bestimmungen des Art. 1 Abs. 1 und der seinen integrierenden Bestandteil bildenden Anlage hinnehmen und hat an dem Zustandekommen dieser Art von Mitgliedschaft keinen Anteil. Folgerichtig faßte der Rat keinen Beschluß und teilte der Ratspräsident dem Vertreter Ecuadors im Namen des Rates mit, dieser habe die Erklärung Ecuadors zur Kenntnis genommen (»a pris connaissance du télégramme que son Gouvernement vient de faire parvenir au Secrétaire général au sujet de son adhésion au Pacte«, J. O. 1934, p. 1469). Deshalb hat es auch keine rechtliche Bedeutung, daß diese Kenntnisnahme und die in den Begrüßungsreden implizierte rein deklaratorische Anerkennung der Mitgliedschaft Ecuadors zufällig vom Rat und nicht von der Bundesversammlung ausgesprochen wurde. Übrigens hat die bald darauf zur Behandlung des Chaco-Falles zusammengetretene außerordentliche Versammlung am 20. November 1934 die Gelegenheit wahrgenommen, Ecuador als Mitglied zu begrüßen.

5\*

## II.

Dieses Verfahren hat eindeutig klargelegt, daß ein im Art. 1 Abs. 1 der Völkerbundssatzung und in der Anlage als ursprüngliches Mitglied bezeichneter Signatar des Friedensvertrages nicht unbedingt durch die Ratifizierung dieses Vertrages, sondern auch durch eine einfache einseitige Beitrittserklärung zum Völkerbundspakt seinen Eintritt in den Völkerbund vollziehen kann.

Durch dieses Verhalten des Völkerbundes ist die lebhafteste Kontroverse in der Literatur um die Interpretation des Art. 1 Abs. 1 des Paktes praktisch entschieden worden. Die verschiedenen Theorien lassen sich folgendermaßen gruppieren. Die einen sehen in der Ratifikation des Friedensvertrages für diese Staaten die einzige Möglichkeit, als ursprüngliches Mitglied, d. h. ohne jegliches Aufnahmeverfahren, in den Völkerbund einzutreten. Obwohl der Text nur von Signataren des Friedensvertrages spricht und nicht hinzufügt »die auch ratifiziert haben«, so ist doch das Erfordernis der Ratifizierung selbstverständlich, da jeder Vertrag in Ermangelung einer abweichenden Bestimmung ratifiziert werden muß, um Gültigkeit zu erlangen<sup>19)</sup>. Es fragt sich nur, ob die »ursprüngliche« Mitgliedschaft auch durch eine verspätete Ratifizierung des Friedensvertrages erworben werden kann, was zu bejahen ist, denn ursprüngliche Mitglieder sind, trotz der nicht ganz glücklichen Formulierung des Art. 1 Abs. 1, nicht als Gründer des Völkerbundes im rechtlichen Sinne zu betrachten. Als solche wären sie nur dann anzusprechen, wenn sie ihm alle vom Gründungstage an hätten angehören müssen, mit der Folge, daß der Völkerbund nur nach der Ratifizierung des Vertrages durch sämtliche in der Anlage I genannten Signatare zur Existenz gekommen wäre. Das Inkrafttreten des V. V. und somit auch der Gründungstag des Völkerbundes sind aber im Art. 440 des V. V. von der Niederlegung der Ratifikationsurkunden seitens einer relativ niedrigen Zahl der Signatarmächte abhängig gemacht worden. Folglich hat man auch voraussehen müssen, daß die nachträglich ratifizierenden Signatare die »ursprüngliche« Mitgliedschaft nach der Gründung des Völkerbundes erwerben würden. Es ist also den Worten »ursprüngliche Mitglieder« eher der Sinn »für die Mitgliedschaft in erster Linie Ausersehene« zu geben<sup>20)</sup>, deren Zugehörigkeit nicht von den besonderen, im Art. 1 Abs. 2 vorgesehenen Bedingungen abhängig gemacht werden sollte. Die rechtliche Besonderheit der ursprünglichen Mitgliedschaft besteht nur in dem erleichterten

<sup>19)</sup> Vgl. Ray (Commentaire du Pacte de la S. d. N., 1930, p. 94): »Il est évident qu'il faut entendre le mot 'Signataire' comme impliquant une signature valable, ayant reçu les approbations constitutionnelles nécessaires«. Vgl. auch Tsonitch, L'Admission dans la S. d. N., 1928, p. 15—17.

<sup>20)</sup> Vgl. Körling, Die Rechtsnatur des Völkerbundes, 1922, S. 35.



Eintrittsmodus, und es steht demnach begrifflich einem verspäteten Eintritt eines Signatares, dem ein solcher Vorteil zudedacht ist, nichts entgegen<sup>21)</sup>. Aber auch vom formellen Standpunkt aus könnte nichts gegen eine nach einem längeren Zeitablauf seit der Unterzeichnung vollzogene Ratifizierung eingewandt werden, denn eine bestimmte Frist ist weder vom allgemeinen Völkerrecht gefordert<sup>22)</sup>, noch im Versailler Vertrag vorgesehen. Wollen aber die betreffenden Signatare nicht ratifizieren, so bleibt ihnen, um in den Völkerbund zu gelangen, nur der Weg, sich den für nicht ursprüngliche Mitglieder im Art. 1 Abs. 2 enthaltenen Bestimmungen zu unterwerfen und einen Aufnahmeantrag zu stellen<sup>23)</sup>. Eine Möglichkeit für diese Staaten, ohne Ratifikation des Friedensvertrages, durch den Beitritt zur Völkerbundssatzung allein, Mitglieder zu werden, leugnen die Vertreter dieser Lehre entschieden ab, da ein solcher Beitritt in Art. 1 Abs. 1 auf die dazu aufgeforderten 13 Neutralen beschränkt und kurz befristet wurde. Die Signatare stehen also vor der Alternative, den Friedensvertrag zu ratifizieren oder nach Art. 1 Abs. 2 um Aufnahme zu ersuchen. Doch übersehen die Anhänger dieser Ansicht, daß ein solcher Aufnahmeantrag mit der Begründung abgewiesen werden könnte, daß der betreffende Staat in der Anlage I zur Völkerbundssatzung genannt ist, die Aufnahme von Mitgliedern nach Art. 1 Abs. 2 aber ausdrücklich nur für nicht in der Anlage genannte Staaten zur Anwendung kommt; somit käme man zu dem grotesken Ergebnis, daß ein Signatar des Friedensvertrages, der ihn nicht ratifiziert hat und dies auch nicht tun will, überhaupt keine Möglichkeit hätte, Völkerbundsmitglied zu werden<sup>24)</sup>. Ähnliche Erwägungen mögen einige Autoren, die zwar prinzipiell auf dem Boden der eben geschilderten Ansicht stehen und die Ratifizierung des Friedensvertrages für den Erwerb der ursprünglichen Mitgliedschaft fordern, zu dem Kompromiß bewogen haben, bei wichtigen Belangen des Völkerbundes ein Entgegenkommen als angebracht erscheinen zu lassen<sup>25)</sup>.

<sup>21)</sup> Wohl allein dürften mit ihrer Meinung Yepes — da Silva (Commentaire, t. 1, 1934, p. 53) stehen, welche die Frage, ob Signatare des V. V., die die Ratifikation seinerzeit versäumt haben, jetzt noch in der Lage wären, in den Völkerbund als ursprüngliche Mitglieder einzutreten, als »très discutable« bezeichnen.

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. Oppenheim, Int. Law, 4th ed., vol. 1, p. 722.

<sup>23)</sup> Vgl. Tsouitch, l. c., p. 17.

<sup>24)</sup> Vgl. Eagleton, Int. Government, 1932, p. 397; ders., N. Y. Univ. Quart. Rev. t. 10, p. 60.

<sup>25)</sup> So hat schon im Jahre 1920 Kraus (Vom Wesen des Völkerbundes, S. 35) sich für eine Zulassung der Vereinigten Staaten auch ohne Ratifizierung des V. V., auf Grund einer formellen Beteiligungserklärung ihrerseits ausgesprochen; er glaubte allerdings nicht, daß sie im Falle eines solchen »besonders gearteten Beitrittes im technischen Sinne« anders als die sog. ballotierten Mitglieder zu behandeln wären. Ray (Commentaire, p. 25) aber meint, daß eine Befreiung von den Formalitäten des Aufnahmeverfahrens gewährt

In striktem Gegensatz zu der engen Auffassung der eben erwähnten Gruppe steht eine andere, selten vertretene Ansicht, die allerdings in der Redaktion des Art. 1 Abs. 1 und 2 eine Stütze finden kann, d. h. in der Gegenüberstellung von: »Sont membres originaires ceux des signataires dont les noms figurent dans l'Annexe« und »Tout Etat... peut devenir Membre« (im englischen Text: »The original Members shall be those of the Signatories which are named in the Annex« — und »any ... State not named in the Annex may become a Member«). Besonders aus der französischen Fassung scheint zu folgen, daß die in der Anlage genannten Staaten bereits Mitglieder sind, während nur die nicht in der Anlage Genannten Mitglieder werden können. Mit dem Inkrafttreten der Völkerbundssatzung waren demnach die in der Anlage aufgeführten Signatäre des Friedensvertrages ipso facto Mitglieder des Völkerbundes geworden. Dies scheint in der Tat Eagleton (l. c., p. 397) anzunehmen, wenn er von den Vereinigten Staaten, Ecuador und Hedjaz sagt: »according to the wording above, they are now Members« und etwas weiter in bezug auf die Vereinigten Staaten fortfährt: »It would seem that the only means through which she could become a Member would be to admit her existent membership and assume her functions as such«. Mit anderen Worten, es wird für diese drei Staaten, die bis jetzt dem Völkerbund fern geblieben waren, eine Art passiver Mitgliedschaft im Gegensatz zu den anderen, die ihre Mitgliedschaft auch effektiv ausüben, angenommen.

Diese Ansicht, von der Eagleton selbst sagt, sie würde wahrscheinlich in manchen dieser Länder mit Entrüstung zurückgewiesen werden, wäre nur dann berechtigt, wenn die Völkerbundssatzung objektives, zwingendes Recht darstellte. Mögen solche Vorstellungen Wilsons Ideologie nicht ganz fremd gewesen sein und lassen sich auch in der Satzung manche Ansätze in dieser Richtung finden (Art. 3 Abs. 3, Art. 11 u. 17), so geht doch die allgemeine Auffassung der Praxis, der Rechtsprechung<sup>26)</sup> und Doktrin dahin, in der Völkerbundssatzung ein reines Vertragsverhältnis zu sehen, das nur für die daran Teilnehmenden Rechte und Pflichten begründen kann. Eine automatische Ausdehnung der vertraglichen Rechtswirkungen auf Dritte läßt die Struktur der Völkerrechtsgemeinschaft nicht zu. Auch in Fällen, wo der Dritte bestimmt und namentlich genannt worden ist oder wo die Vertrags-

---

werden könnte, falls sich die Vereinigten Staaten formell auf die Satzung verpflichten und die Bundesversammlung diese »adhésion tardive« akzeptiert. Vgl. auch Hoijer (Le Pacte, p. 30), der der Meinung ist, daß man in solchen Fällen »une interprétation très libérale« vorziehen wird.

<sup>26)</sup> Vgl. die Auffassung der Haager Cour in ihrem Gutachten zum Ostkarelien-Streit (C. P. J. I., Série B, N. 5, p. 27), wo in bezug auf Nichtmitglieder des Völkerbundes ausdrücklich gesagt wird: »ils ne sont pas liés par le Pacte«.

parteien ihren Willen kundtun, mit diesem Dritten in rechtliche Beziehungen zu treten, z. B. ihm die Mitgliedschaft in ihrem Verband zugedacht haben, kann dies nicht einen unmittelbaren Erwerb des Rechtes für ihn zur Folge haben. Ein wirkliches Recht kann ein dritter Staat nicht erwerben ohne eine von ihm ausgehende ausdrückliche oder stillschweigende, konkludente Willenserklärung, die darauf gerichtet sein muß, in die ihm zugedachte Rechtslage zu gelangen. Vorher handelt es sich um eine annahmbedürftige Offerte. Die ursprünglichen Vertragsparteien haben sich untereinander gegenseitig verpflichtet, durch den auf die Annahme ihrer Offerte gerichteten Willensakt des Dritten das diesem zugedachte Recht entstehen zu lassen. Solange aber das Angebot nicht angenommen worden ist, steht es den Vertragsparteien frei, ihre Offerte an den Dritten durch eine entsprechende Änderung des Vertrages zurückzuziehen. Die oft in diesem Zusammenhang genannte Rechtsfigur des Vertrages zugunsten Dritter ist irreführend. Es handelt sich hier um eine neue Willenseinigung<sup>27)</sup> mit dem Dritten, also (auch beim Fehlen einer ausdrücklichen Beitrittsklausel) um dessen mehr oder weniger förmlichen Beitritt, je nachdem entweder zum ganzen Vertrag (Akzession), oder nur zu einer bzw. einzelnen seiner Bestimmungen (Adhäsion im engeren Sinne)<sup>28)</sup>.

Durch die Ablehnung der Theorie von der automatischen Mitgliedschaft gewinnt man eine Brücke zu der dritten Ansicht, die für den effektiven Erwerb der ursprünglichen Mitgliedschaft im Völkerbunde eine besondere Beitrittserklärung seitens der in der Anlage genannten Staaten fordert. Für die eingeladenen neutralen Mächte ist sie ausdrücklich vorgeschrieben, von den Signataren des Friedensvertrages

---

27) Vgl. Cavaglieri, *Corso di diritto internaz.*, 1934, p. 486—489; ähnlich auch Nyholm in seiner *Opinion individuelle im Schweizer-Zonen-Streit*, C. P. J. I., Série A, N. 22, p. 26.

28) Über die Bedeutung des Unterschiedes zwischen »Accession« und »Adhésion« sind die Autoren nicht ganz einig. Vgl. Genet, *Traité de diplomatie*, 1932, v. 3, p. 454; Satow, *Guide to diplom. practice*, 3rd. ed., 1932, p. 413; Cavaglieri, *Corso*, 1934, p. 478; Oppenheim, *Int. Law*, 4th ed., v. I, p. 743. Manche wollen darin einen substantziellen Unterschied sehen, indem die Adhäsion eine mehr moralische, prinzipielle Billigung gewisser im Vertrag enthaltener Grundsätze, die Akzession aber eine rechtliche Bindung erzeugt und dem Beitretenden vollkommene Gleichberechtigung mit den ursprünglichen Parteien gibt (vgl. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplom.*, v. 2, p. 481: »L'effet de l'accession est de placer l'Etat qui accède au traité dans les mêmes conditions que les Etats qui l'ont négocié«). Andere treffen aber wohl das Richtige, wenn sie darin nur einen verschiedenen Umfang der übernommenen Verpflichtungen und Rechte sehen. Diese Frage hat eine Rolle in Argentinien gespielt, als man dort die vom Präsidenten abgegebene Adhäsionserklärung zum VBPakt als nicht bindend darzustellen suchte, denn Art. 1 Abs. 1 VBS spricht von einer »accession au Pacte« (vgl. Moreno Quintana, *La Diplomacia de Yrigoyen*, 1928, p. 244, der in der fraglichen Beitrittserklärung »una adhesión al principio esencial de la S. d. N. y no una acesión a la estructura jurídica del Pacto« sehen will).

aber, von denen man normalerweise die Ratifizierung erwarten durfte, ist sie nicht gefordert, da sie in dessen Ratifikation mit enthalten wäre<sup>29)</sup>. Unterbleibt die Ratifizierung, so muß für die in der Anlage genannten präsumptiven Mitglieder dieser Beitrittswille in anderer Weise zum Ausdruck gebracht werden. Wie die Praxis zeigt, kann dies auch durch konkludente Handlung erfolgen. Griechenland, das erst am 30. März 1920 den Versailler Vertrag ratifizierte, ließ sich schon auf der ersten Ratsitzung am 16. Januar durch Venizelos vertreten und nahm vollberechtigt den ihm bis auf weiteres im Art. 4 Abs. 1 zgedachten Ratssitz ein. Es wurde von keiner Seite dagegen etwas eingewendet, und die Protokolle der Tagung bezeichnen Griechenland als »Membre du Conseil« ohne jede Einschränkung<sup>30)</sup>. Doch wird in der Regel im Interesse der Rechtssicherheit einer konkludenten Handlung ein förmlicher Akt nachfolgen.

Eine solche einseitige Beitrittserklärung durch einen in der Anlage genannten Staat ist vom Völkerbund lediglich entgegenzunehmen<sup>31)</sup>. Aus diesem Grunde muß sie vorbehaltlos erfolgen, denn hier ist der Völkerbund nicht, wie bei der Aufnahme eines Kandidaten nach Art. 1 Abs. 2, in der Lage, diesen fernzuhalten, falls ihm etwaige Vorbehalte, die letzterer anmeldet, nicht behagen.

Die von den Vertretern dieser Lehre verfochtene und nun als offizielle Auffassung des Völkerbundes zu wertende Ansicht, daß im Falle der Nichtratifizierung des Friedensvertrages seitens eines für die ursprüngliche Mitgliedschaft in der Völkerbundssatzung vorgesehenen Signatars sein Eintritt sich auch durch eine besondere einfache Beitrittserklärung verwirklichen läßt, ist als durchaus richtig anzusehen. Meist wird sie nur auf eine rein verbale Interpretation des Art. 1 Abs. 1 der Völkerbundssatzung gestützt<sup>32)</sup>, und es wird nicht der Versuch gemacht, sie weiter zu begründen und auf ihre innere Berechtigung zurückzugehen. Schon Gonsiorowski hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Ratifikation des Friedensvertrages und die Mitgliedschaft im Völkerbunde ihrem Wesen nach nicht zusammengehören: »Il faut se rendre compte que la ratification des traités de paix et l'accession à la Société sont des actes différents qui dans certains cas ont lieu simultanément, mais que l'on ne peut pas confondre« (l. c., p. 171). In der Tat können auch ursprüngliche Mitglieder, wie z. B. Brasilien, die den Vertrag ratifiziert

<sup>29)</sup> Vgl. Gonsiorowski, *La S. d. N. et le problème de la paix*, 1927, v. 1, p. 171; v. Unruh, *Die Rechtsnatur des Völkerbundes*, 1927, S. 15.

<sup>30)</sup> Vgl. auch die Auffassung der Haager Cour im *Mavrommatis-Fall* (C. P. J. I., Série A, N. 2, p. 12): »La Grèce a fait dès le premier jour, ainsi que la Grande Bretagne, partie de la S. d. N.«

<sup>31)</sup> Schücking-Wehberg, *Satzung*, 3. Aufl., S. 254.

<sup>32)</sup> Vgl. Oppenheim, *Int. Law*, 4th ed., v. 1, p. 315 n. 2.

haben, infolge ihres Austrittes ihre Mitgliedschaft und die damit verbundenen Rechte und Pflichten verlieren, ohne sich von den anderen Teilen des Friedensvertrages loszulösen. Umgekehrt sind die in der Satzung zum Beitritt eingeladenen Neutralen und auch später im Aufnahmeverfahren aufgenommene Staaten nur an die Satzung gebunden, ohne mit den Friedensverträgen etwas zu tun zu haben. Der tiefere Grund dieser Erscheinung liegt darin, daß die Verbindung des Völkerbundes mit den Friedensverträgen rein formeller Art ist. Der Völkerbund hat trotz der engen Verknüpfung, die seine Satzung äußerlich<sup>33)</sup> zu einem integrierenden Bestandteil der Friedensverträge macht, doch ein eigenes rechtliches Dasein. Der Völkerbundspakt ist, wie ihn Eagleton (l. c., p. 373) nennt, »a treaty within a treaty«, dem man gesondert beitreten und den man unabhängig von dem Friedensvertrag kündigen und abändern kann; der Kreis seiner Mitglieder ist mit demjenigen der Signatare der Friedensverträge nicht identisch, und die Tatsache, daß er in vier Friedensverträgen vorkommt, macht ihn von jedem einzelnen von ihnen unabhängig<sup>34)</sup>. Wie Scialoja treffend bemerkte: »si un des traités tombe, le Pacte subsiste quand même. Cela signifie que réellement la partie du traité relative à la Société des Nations a une existence indépendante de celle du reste du traité« (3<sup>e</sup> Ass., C. I., p. 54). Er ist eine dem Beitritt aller den Satzungsbedingungen genügenden Staaten offenstehende, in den Rahmen der Friedensverträge eingeschlossene selbständige Konvention<sup>35)</sup>.

Infolge dieser rechtlichen Selbständigkeit des Paktes ist die Ratifikation des Vertrages für die in der Satzung genannten Staaten nur insofern die Voraussetzung der Mitgliedschaft, als sie zugleich eine Beitrittsklärung zum Pakt in sich einschließt, die zwar mit der Ratifikation uno actu gegeben und äußerlich nicht erkennbar ist, rechtlich aber abstrahiert werden kann, indem sie durch Kündigung rückgängig gemacht (Austritt) oder vom Völkerbunde annulliert (Ausschluß) werden kann, ohne dadurch die Gültigkeit der Ratifikation des Vertrages in Frage zu stellen und die sich aus dessen anderen Teilen ergebenden Verpflichtungen auszulöschen. Durch die Tatsache der Nicht-

33) Vgl. Motta auf der 1. BV.: »Le Pacte de la S. d. N. est lié au Traité de Versailles par des liens que j'appellerai uniquement ou surtout des liens extérieurs« (1<sup>re</sup> Ass., pl., p. 256).

34) Vgl. auch D. Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, 1928, vol. 1, p. 398—399.

35) Vgl. Costa und Motta auf der 1. BV. (1<sup>re</sup> Ass., pl., 251, 256), Alvarez (3<sup>e</sup> Ass., C. I, p. 52); ferner Ray, *Commentaire*, p. 30 und Frangulis im *Dictionnaire diplomatique*, t. 2, p. 757: »On est en droit de considérer le Pacte de la S. d. N. comme un acte juridique indépendant du traité de Versailles, dont le contenu se trouve dans le traité lui-même et est obligatoire pour les signataires. Mais le Pacte a une portée juridique distincte et des effets dépassant, tant au point de vue de l'étendue que de la durée, le Traité lui-même«.

ratifizierung kommen solche Signatare in die Lage dritter, am Pakt nicht beteiligter Staaten.

Die Erwähnung eines dritten Staates in einer Vertragsbestimmung kann, wie bereits angedeutet, eine Offerte, von der in dieser Bestimmung zgedachten Berechtigung Gebrauch zu machen, bedeuten. In dieser Hinsicht besteht zwischen den Signataren, die den Friedensvertrag nicht ratifiziert haben, und den ausdrücklich zur Akzession aufgeforderten 13 Neutralen nur ein Unterschied in der Form der an sie gerichteten Aufforderung. Diese Signatare schlechter als die Neutralen zu stellen und sie vom Völkerbunde fernzuhalten oder bestenfalls ihre Zulassung in dem besonderen Aufnahmeverfahren des Art. 1 Abs. 2 in das Belieben des Völkerbundes zu stellen, kann nicht in der Absicht der Schöpfer des Paktes gelegen haben. Man muß sich vergegenwärtigen, daß die Bezeichnung »Signatare« im Art. 1 Abs. 1 im Zusammenhang mit der Anlage I der Völkerbundssatzung, in welcher Deutschland fehlt, nur eine Umschreibung des Begriffes »Alliierte und Assoziierte Mächte« darstellt. Die Gruppe der Alliierten und Assoziierten Mächte war es, die in erster Linie für den Völkerbund ausersehen war, seinen Kern bilden sollte, und deren Mitgliedschaft als selbstverständlich erschien. Erst dann sollten ausgesuchte Neutrale einbezogen werden, die sich aber innerhalb von zwei Monaten entscheiden mußten, ob sie für eine Zusammenarbeit mit der ersten Gruppe bereit seien oder nicht <sup>36)</sup>. Nachdem den Alliierten und Assoziierten durch ihre Aufnahme in die Anlage ihre Völkerbundswürdigkeit einmal attestiert war, würde es widersinnig sein, einzelne Staaten dieser Kategorie, nur aus dem Grunde, daß sie den Friedensvertrag nicht ratifiziert haben, dem Aufnahmeverfahren des Art. 1 Abs. 2 und einer Prüfung auf ihre internationale Zuverlässigkeit im Sinne des Völkerbundes zu unterwerfen. Dies würde nichts anderes bedeuten als die Verhängung einer Sanktion für die Nichtratifizierung des Friedensvertrages, die aber ohne eine dahingehende ausdrückliche Bestimmung sich nicht rechtfertigen ließe. Es würde auch schwer fallen, einen triftigen Grund zu finden, um von ihnen die Ratifizierung des Vertrages zu verlangen, nachdem man auch Neutrale, die mit dem Friedensvertrage nichts zu tun hatten, als ursprüngliche Mitglieder eintreten ließ. Richtig ist, daß die Verknüpfung des Paktes mit den Friedensverträgen eine Ratifizierung des eigentlichen Friedensvertrages ohne Völkerbundssatzung unmöglich machen sollte, da Wilson befürchtete, daß die an der Friedensregelung hauptsächlich interessierten Mächte, in erster Linie die Großmächte, nachdem sie ihre Ziele erreicht hätten, einen besonderen Völkerbundsvertrag nicht ratifizieren würden. Nicht aber konnte umgekehrt der Eintritt in den Völkerbund an die Ratifizierung der Verträge gebunden

<sup>36)</sup> Vgl. hierzu D. Hunter Miller, *The Drafting*, vol. 1, p. 236—240.

werden, denn dann hätte man auf die Teilnahme der Neutralen verzichten müssen. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß die Ratifizierung des Friedensvertrages für das Schicksal des Völkerbundes nicht gleichgültig sein konnte, denn die Friedensverträge waren indirekt auch für den Zeitpunkt seiner rechtlichen Existenz maßgebend. Nachdem aber die relativ geringe Zahl der dafür notwendigen Ratifikationen, die bezeichnenderweise der Versailler Vertrag für sein Inkrafttreten vorgesehen hat, erreicht und die Existenz des Völkerbundes konstatiert wurde, besteht für diesen kein rechtliches Interesse mehr an der Ratifizierung des Vertrages durch weitere seiner Mitglieder. Daß übrigens dieser Gründungsprozeß an sich mit der Mitgliedschaft nicht viel zu tun hat, zeigt die Tatsache, daß, rechtlich betrachtet, es im Belieben Deutschlands — also einer Macht, die für die ursprüngliche Mitgliedschaft nicht vorgesehen war — lag, durch Verweigerung der Ratifikation die rechtliche Existenz des Völkerbundes zu verhindern.

Die praktische Bedeutung der Klarstellung der Interpretation von Art. 1 Abs. 1 der Satzung durch den Vorgang des Eintritts Ecuadors in den Völkerbund ist nicht unerheblich. Denn wenn es auch nur noch einen Staat <sup>37)</sup> dieser Kategorie gibt, der dem Völkerbund noch nicht angehört, so liegt doch angesichts dessen, daß es sich dabei um die Vereinigten Staaten handelt, die politische Tragweite des geschaffenen Präzedenzfalles auf der Hand. Infolge der Bedeutung, die die Anwesenheit der Vereinigten Staaten im Völkerbund haben würde, könnte es, wie Ray (*Commentaire*, p. 95) richtig bemerkt, nicht zweifelhaft sein, daß zur gegebenen Zeit sich auch die notwendige juristische Formel hätte finden lassen, die dazu dienen würde, diesen Eintritt möglichst zu erleichtern. Doch gibt das Beispiel von Ecuador den Vereinigten Staaten von nun an die Sicherheit, daß sie sich einem Prüfungsverfahren

---

<sup>37)</sup> Die strittige Frage, ob ein ursprüngliches Mitglied wie Brasilien, das aus dem Bunde ausgetreten ist, mit dem Austritt seine Eigenschaft eines ursprünglichen Mitgliedes verliert und bei einer Wiederkehr nicht unter die Bestimmungen des Art. 1 Abs. 1 fällt (wie Wehberg, *Die VBSatzung*, 1929, S. 27 meint), mag hier unerörtert bleiben: Immerhin lohnt es sich, die Ansicht von Howard-Ellis, *The Origin, Structure and Working of the L. N.*, 1928, p. 105, zu verzeichnen: »In any case, Brazil is mentioned in the annex to the Covenant as an original member of the League and so is surely entitled to reconsider herself a member whenever she so desires«.

Von Hedjaz, das auch zu den in der Anlage zum VB-Pakt genannten Signataren des V. V. gehört, kann abgesehen werden, denn sein internationales Statut ist höchst zweifelhaft. Man könnte sogar behaupten, daß es überhaupt als selbständiges Staatswesen nicht mehr existiert und im Reich des Wahabiten-Königs Ibn Saud aufgegangen ist. Von einer Sukzession in eine rein persönliche Qualifikation wie diejenige eines ursprünglichen Völkerbundsmitgliedes kann keine Rede sein. Anderer Meinung ist Hudson (*The Permanent Court*, 1934, p. 348 n. 4) in bezug auf die Berechtigung, ohne weiteres vor der Cour prozeßfähig zu sein. Zumindest müßte aber erst der Rechtscharakter der entstandenen Staatenverbindung geprüft werden.

auf ihre Eignung und einer Abstimmung nicht zu unterwerfen brauchen werden und daß sie, trotz ihrer Stellungnahme zum Versailler Vertrag, die Möglichkeit gemäß Art. 1 Abs. 1 nicht verwirkt haben, ihren Eintritt durch eine einfache an den Völkerbund gerichtete Erklärung ihres Präsidenten vollziehen zu können.

### III.

Wie aus der Feststellung des Generalsekretärs sowie des mexikanischen Vertreters im Rat (s. ob. S. 67) klar hervorgeht, ist Ecuadors Mitgliedschaft in dem Moment zustande gekommen, als das die Willenserklärung seines völkerrechtlichen Repräsentanten enthaltende Telegramm vom Völkerbunde (wohl vom Generalsekretär als gewissermaßen dem Außenminister des Bundes) zur Kenntnis genommen wurde. Dies Telegramm reichte schon an sich für das Zustandekommen der nötigen Willenseinigung aus, denn eine besondere Form ist vom Völkerrecht dafür nicht vorgeschrieben<sup>38</sup>). Allen anderen Maßnahmen, die der Beitritt erfordern könnte, kommt nur innerstaatliche Bedeutung zu<sup>39</sup>).

Diese innerstaatlichen Maßnahmen gingen nach zwei Richtungen: erstens auf die Ermächtigung des Präsidenten, den Eintritt dem Völkerbund mitzuteilen und zweitens auf die Ratifizierung der Satzung selbst. Der Senatsbeschluß (Acuerda) vom 18. September 1934 (Registro oficial vom 22. 9. 1934, n. 19) galt der ersten, während ein Senatsdekret vom selben Tage die Zustimmung zum Pakt enthielt. Daraufhin erfolgte der Erlaß eines Dekrets des Präsidenten der Republik vom 27. September (Registro oficial vom 18. Oktober 1934, N. 39), in welchem, unter Berufung darauf, daß der Versailler Vertrag am 28. Juni 1919 von Ecuadors Delegierten unterzeichnet wurde, angeordnet wird, den in diesem Vertrag enthaltenen Völkerbundspakt zu ratifizieren, die Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär des Völkerbundes niederzulegen und den Wortlaut des Paktes im Gesetzblatt als Staatsgesetz zu veröffentlichen. Der Außenminister wurde mit der Ausführung des Dekrets beauftragt. In derselben Nummer ist dann auch die vom

<sup>38</sup>) Vgl. die Bemerkung von Hudson (The Argentine Republic and the L. N., Am. Journ. I. L., 1934, p. 131), betreffend die ebenfalls telegraphische Beitrittserklärung des argentinischen Präsidenten vom 16. Jan. 1920: »The informal character of the response does not render it ineffective; accessions are frequently less formal than ratifications, and even for the latter it would be difficult to say that any particular formality is required, apart from special stipulations«. Vgl. auch Basdevant, Conclusion des traités, Rec. d. Cours, v. 15, p. 641, der gerade in bezug auf den Völkerbund die Verdrängung der alten diplomatischen Verkehrsformen durch telegraphische Verbindungen mit einzelnen Staaten hervorhebt: »Entre Etats ce procédé est exceptionnel: pour la S. d. N. il devient normal«.

<sup>39</sup>) Vgl. Affaires Etrangères, Oct. 1934, p. 502: »L'adhésion de l'Equateur ne donne lieu qu'à des démarches d'ordre intérieur cette république figurant à l'Annexe du Pacte, comme membre originaire de la Société«.



Präsidenten unterzeichnete und vom Außenminister kontrasignierte Ratifikationsurkunde veröffentlicht worden. Als Anlage ist ihr die spanische Übersetzung des Paktes beigelegt, die von nun an als Staatsgesetz gilt. Angesichts dessen, daß man, unter Berufung auf die seinerzeit geleistete Unterzeichnung des Paktes, für den Eintritt in den Völkerbund die Ratifizierung des Paktes beschlossen hatte, mußte man dieser Ratifizierung die Versailler tatsächlich unterzeichnete Fassung der Satzung zugrunde legen. Da man sich andererseits dem Völkerbunde gegenüber auf die jetzige, mit der Versailler nicht mehr in Übereinstimmung stehende Fassung verpflichten mußte und eben diese neue Fassung als Staatsgesetz gelten sollte, kam man auf folgenden Ausweg: Es wurde für die Übersetzung die letzte Ausgabe der Satzung vom 31. März 1928 — die alle abgeänderten Artikel im neuen Text bringt, in einer Fußnote aber den alten Text zum Vergleich anführt — genommen (die amtliche Ausgabe des Völkerbundes war offenbar nicht zur Hand, denn, wie aus einer Anmerkung des Übersetzers hervorgeht, hatte er die private, von Ottlik herausgegebene Veröffentlichung »Annuaire de la S. d. N. 1931« benutzt). Bei der Übersetzung wurde die Versailler Fassung dadurch wiederhergestellt, daß man aus den Fußnoten die alte Fassung der betreffenden Artikel in den Haupttext einsetzte und umgekehrt die jetzt gültige Fassung aus dem Haupttext in die Fußnoten nahm. Dabei vergaß man nur, die Numerierung der Absätze innerhalb der Artikel, die in Versailles fehlte und durch Beschluß der Bundesversammlung vom 21. September 1926 angeordnet wurde, zu entfernen. Die Fußnoten mit den Amendments sind nicht unter den in Frage kommenden Artikeln gelassen, sondern zusammen mit verschiedenen Erläuterungen des Sekretariats, die sich auch unter einzelnen Artikeln befanden, am Ende der Satzung, nach den Anlagen, unter der Rubrik »Notas« zusammengezogen. Damit sind sie alle mitratifiziert und auch zum Staatsgesetz miterhoben. Völkerrechtlich betrachtet durfte Ecuador die Amendments, die es nicht unterzeichnet hatte, dennoch ratifizieren, denn dies wird für die Amendments, obwohl sie als völkerrechtliche Verträge betrachtet und als solche beim Völkerbund auch registriert werden, von der Völkerbundspraxis zugelassen. Es war aber insofern überflüssig, als die Amendments, die die im Art. 26 vorgeschriebene Zahl der Ratifikationen erreicht haben, auch für diejenigen Mitglieder, die sie abgelehnt haben, bindend geworden sind, vorausgesetzt, daß sie nicht daraufhin ausgetreten sind. Umsomehr mußte dies für ein neues Mitglied, das den Völkerbund in der Gestalt anzuerkennen hat, in der er sich im Moment des Eintrittes befindet, der Fall sein.

Die vom Präsidenten der Republik am 27. September 1934 unterzeichnete Urkunde (Registro oficial 1934, N. 39, p. 2) bezeichnet sich

selbst als eine Ratifikationsurkunde der in Versailles am 28. Juni 1919 unterzeichneten Völkerbundssatzung. Solange es sich nur um innerstaatliche Maßnahmen handelt, die die verfassungsmäßige Grundlage für die staatliche Bindung nach außen hin bilden und die Transformation des völkerrechtlichen Abkommens in Landesrecht ermöglichen, ist die Form und die Terminologie, die dabei von den betreffenden Staatsorganen gebraucht wird, völkerrechtlich gleichgültig. Die Bezeichnung der endgültigen von der Exekutive ausgefertigten Urkunde, die als Beweis des staatlichen Willens den Kontrahenten vorgelegt und durch Austausch oder Niederlegung an einem bestimmten Orte völkerrechtliche Wirkungen erzeugt, darf aber nicht willkürlich, sondern muß mit Rücksicht auf die diplomatische Praxis erfolgen, da sich sonst Schwierigkeiten formeller Art ergeben können.

Diese Praxis geht dahin, daß für ein unterzeichnetes Abkommen eine Ratifikation in Frage kommt, während die Bindung an einen Vertrag, den man selbst nicht mitunterzeichnet hat, eine Adhäsion oder Akzession, durch eine Beitrittsurkunde zu erfolgen hat. Folgerichtig hat Ecuador unter Berufung auf die geleistete Unterschrift eine Ratifikationsurkunde ausgefertigt. Die Schwierigkeit besteht aber in diesem Falle darin, daß der Pakt trotz seiner rechtlichen Selbständigkeit als eine in formellem Sinne separate Urkunde, die gesondert unterzeichnet wäre, gar nicht existiert. Das, was der Vertreter von Ecuador unterzeichnet hat, stellt nur die ersten 26 Artikel des Versailler Vertrages dar. Die Satzung im technischen Sinne des Wortes zu ratifizieren, ist nur durch die Ratifikation des sie enthaltenden Friedensvertrages möglich. Eine Ratifizierung der Satzung allein würde nichts anderes als eine partielle Ratifizierung des Versailler Vertrages bedeuten. Die *communis opinio* geht aber dahin, daß eine Ratifikation, die sich nur auf einen oder einzelne Teile eines Vertrages erstreckt, unzulässig ist <sup>40)</sup>. Wenn der Vertrag selbst diese Möglichkeit nicht vorsieht <sup>41)</sup> oder wenn nicht alle Vertragsparteien sich damit einverstanden erklärt haben <sup>42)</sup>, muß die Regierung,

<sup>40)</sup> Vgl. Rivier, *Principes*, t. 2, p. 79; Nys, *Le dr. int.*, 1912, t. 2, p. 513: »le traité doit être ratifié dans son ensemble«; Pradier-Fodéré, *Traité*, t. 2, p. 771: »il n'est pas besoin de dire que la ratification doit être donnée pleine et entière, qu'elle doit porter sur l'ensemble de l'acte auquel elle s'applique«; Basdevant, *l. c.*, p. 586: »offrir une ratification partielle c'est refuser la ratification«; Oppenheim, *l. c.*, p. 719, 725: »a treaty cannot be ratified in part«.

<sup>41)</sup> Vgl. z. B. den Londoner Vertrag vom 22. April 1930 betreffend die Abrüstung zur See, der ausdrücklich Frankreich und Italien von der Notwendigkeit der Ratifizierung des Teiles III des Vertrages dispensiert.

<sup>42)</sup> Ein bekanntes Beispiel dafür ist die partielle Ratifizierung der Brüsseler Generalakte vom 2. Juli 1890 durch Frankreich, das infolge des Widerstandes im Parlament die Art. 21—23, 42—61 von der Ratifikation ausdrücklich ausgeschlossen hatte. Das Einverständnis anderer Mächte, das eingeholt werden mußte, wurde in einem besonderen Protokoll am 2. Januar 1892 konstatiert. (Vgl. *Martens Recueil*, 2<sup>e</sup> Série, v. 22, p. 260).

bei der die Ratifikationsurkunden laut Vertrag niedergelegt werden sollen, die Entgegennahme einer solchen partiellen Ratifikation verweigern (vgl. Basdevant, l. c., p. 586). Die Ratifikationsurkunde von Ecuador soll aber nicht in Paris abgegeben werden, wie dies erforderlich wäre, falls man sie als eine Teil-Ratifikation des Versailler Vertrages zu betrachten hätte, sondern in Genf beim Völkerbund niedergelegt werden. Es fragt sich, was dies für eine Bedeutung für den Völkerbund hat.

Da die Satzung nur ein rechtlich selbständiger Teil eines anderen Vertrages ist, kann man ihr nur beitreten. Dies ist für die 13 Neutralen in der Satzung selbst vorgesehen. Es gibt nur Signatare des Vertrages, aber im rein formellen Sinne keine Signatare der Satzung. Die Tatsache, daß Ecuador den Pakt als Teil des Versailler Vertrages unterschrieben hat, ist belanglos. Sein Eintritt kann nur als Beitritt zur Satzung aufgefaßt werden und ist vom Völkerbund auch so gewertet worden. In der entscheidenden Ratssitzung vom 28. September 1934 ist nur die Rede von einer »adhésion« gewesen, das Wort »Ratifikation« ist überhaupt nicht gefallen. Die Ratifikationsurkunde kann für den Völkerbund nur die Bedeutung einer feierlichen Bestätigung des für ihn allein maßgebenden Beitrittstelegramms haben, das Ecuadors staatlichen Willen zum Ausdruck brachte und die rechtliche Bindung erzeugt hat. Von diesem Tage ab und nicht vom Tage der Niederlegung der Ratifikationsurkunde im Generalsekretariat ist Ecuador Mitglied des Völkerbundes geworden.

Immerhin könnte die Ratifikationsurkunde dem Völkerbunde Schwierigkeiten bereiten, falls er sie registrieren sollte, was allerdings Ecuador nicht beantragt hat. Es wäre der erste Fall, daß ihm eine Ratifikation seiner eigenen Satzung vorgelegt würde, denn bei allen anderen Signataren der Friedensverträge hatte er nur diese, als solche, zu berücksichtigen. Die Protokolle über die Abänderung einzelner Artikel der Satzung werden vom Völkerbund allerdings registriert, aber als selbständige Verträge, die sich nur inhaltlich mit seiner Satzung befassen und in formeller Hinsicht nicht als Revision eines Hauptvertrages behandelt werden. Es ist anzunehmen, daß der Völkerbund das ihm von Ecuador eingereichte Dokument eher als eine interne Angelegenheit des Bundes behandeln und sie überhaupt nicht registrieren wird. In diesem Zusammenhang mag erwähnt werden, daß die Beitrittserklärungen der Neutralen im Jahre 1920 einfach im Journal Officiel veröffentlicht worden sind.

Entgegen einer Mitteilung im »Résumé mensuel des travaux de l'Organisation internationale du Travail« (1934, N. 9), daß Ecuador den Versailler Vertrag, insoweit er die Verfassung der Int. Org. der Arbeit einschließt, ratifizieren würde, enthält die Ratifikationsurkunde des Präsidenten der Republik keinen derartigen Hinweis. Mag auch ein innerstaatliches Gesetz für die Erfüllung der durch die Zugehörig-

keit zu dieser Organisation übernommenen Verpflichtungen notwendig werden, völkerrechtlich betrachtet wäre eine Ratifikation nur des XIII. Teiles unmöglich, und was speziell den Völkerbund betrifft, so besteht auch gar kein Anlaß, ihm gegenüber sich auf die Satzung der Int. Arbeitsorganisation besonders zu verpflichten, denn eine solche Bindung wird als selbstverständlich angesehen. Seit dem Fall von San Salvador, das seine Beiträge an die Organisation der Arbeit mit der Begründung, daß es mit dem Versailler Vertrag nichts zu tun hätte, nicht zahlen wollte, ist die Frage endgültig geklärt. Der Bericht von Struycken stellte damals fest, daß »les Etats non participant au Traité ne pouvaient accéder au Pacte et devenir membres de la Société que telle qu'elle était constituée au moment de leur adhésion, c'est à dire liée par les rapports et chargée des obligations que ce traité énumère à son égard, notamment celles de la XIII<sup>e</sup> Partie concernant l'Organisation du travail« (Actes de la 4<sup>e</sup> Ass., 1922, pl., Annexes, p. 194). Demnach ist Art. 387 V. V., der die Untrennbarkeit der Mitgliedschaft zum Völkerbunde und zur Arbeitsorganisation feststellt, in den Kreis der für Völkerbundsmitglieder geltenden Rechtsordnung rezipiert worden. Ebenso wie die neu gewählten Staaten, die Sowjetunion<sup>43)</sup> und Afghanistan, ist auch Ecuador Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation geworden.

An seiner Stellung zu der Haager Cour hat der Eintritt Ecuadors in den Völkerbund nicht viel geändert, denn dieser Staat war ja schon als in dem Annex zum Völkerbundspakt genannt, den Mitgliedern des Völkerbundes im weiten Umfange gleichgestellt. So stand ihm die Unterzeichnung des Protokolls vom 16. Dezember 1920 und damit die Beteiligung an der Haager Gerichtsgemeinschaft offen; ferner stand ihm ohne weiteres der Zugang zu der Cour frei (Art. 35 Abs. 1 des Courstatuts)<sup>44)</sup>, und auf Grund des Art. 5 durften solche Staaten auch Vorschlagslisten für die Richterwahl einreichen. Jetzt wird ihm außerdem als Völkerbundsmitglied eine Anteilnahme an der Wahl selbst zustehen, auf der anderen Seite aber die Pflicht obliegen, Beiträge zum Budget der Cour zu leisten.

43) Vgl. dazu oben S. 51 f.

44) Im Gegensatz zu anderen Staaten, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, haben die im Annex genannten Nichtmitglieder demnach eine bevorzugte Stellung und zwar unabhängig davon, ob sie das Protokoll vom 16. Dez. 1920 ratifiziert oder auch nicht unterzeichnet haben. Nach anfänglichem Zögern, das durch den Wortlaut der Resolution der ersten B. V. vom 13. Dez. 1920 verursacht wurde (vgl. Fachiri, *The Permanent Court*, 2nd ed., 1932, p. 65), kann als unbestritten gelten, daß der Zutritt zu der Cour außer den Mitgliedern des Völkerbundes auch den in der Anlage zum Völkerbundspakt genannten Staaten de plano zusteht. Vgl. Statut et Règlement. *Eléments d'interprétation*, Berlin 1934, p. 231; Bustamante, *La Cour Permanente*, 1925, p. 195; Hudson, *The P. C. and the question of American participation*, 1925, p. 177; Howard-Ellis, l. c., p. 379.