

# ABHANDLUNGEN

---

## Die Genfer Rede des britischen Außenministers, Sir Samuel Hoare, vom 11. September 1935 und die britische Note vom 26. September 1935

Viktor Bruns

In der Sitzung der Völkerbundsversammlung vom 11. September 1935 hat der britische Außenminister Sir Samuel Hoare die allgemeine Aussprache mit einer Rede eröffnet<sup>1)</sup>, die, abgesehen von ihrer politischen Bedeutung, auch vom völkerrechtlichen Gesichtspunkt aus die größte Aufmerksamkeit verdient. Die Form, in der der Redner seine Gedanken zum Ausdruck bringt, ist ein klassisches Beispiel politischer Redekunst. In der ganzen Rede findet sich kaum ein Wort von Politik, von den eigenen politischen Absichten und Zielen. Es ist immer nur vom Recht die Rede, vom Völkerbund, von der kollektiven Organisierung des Friedens, von den Pflichten der Völkerbundsmitglieder. Der Minister vermeidet es, auf irgend eine konkrete Lage einzugehen, seine Ausführungen bewegen sich in der größten Allgemeinheit; die »Abyssinian controversy« wird nur ganz zu Anfang in einem Nebensatz gerade eben erwähnt, mit der Feststellung, daß dieser Streit die ganze Welt errege.

Die Rede ist vom Anfang bis zum Schluß eine Verteidigung der englischen Politik, eine Verteidigung gegen die Vorwürfe des Egoismus und Imperialismus sowie der schwankenden Treue zum Völkerbund. Der Eifer, den der Minister aufwenden zu müssen glaubt, um diese Vorwürfe zu entkräften, zeigt, welches Gewicht das Foreign Office ihnen beilegt.

Gegen den Vorwurf des Egoismus verteidigt der Minister die Haltung seiner Regierung mit der Behauptung, daß sie ausschließlich durch die Erfüllung der Völkerbundspflichten und nicht durch egoistische Rücksichten bestimmt werde.

Die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Versicherung bundes-

---

<sup>1)</sup> Verbatim Record of the Sixteenth Ordinary Session of the Assembly of the League of Nations, third Plenary Meeting, September 11 th, 1935, S. 4 ff.

gemäßen Verhaltens ist kennzeichnend für die Verhältnisse im Völkerbund. Diese Versicherung soll hier aber auch die Kritiker der englischen Politik beruhigen, die den Mangel an Bundestreue bei früheren Gelegenheiten ausstellen. Der Minister gibt zu, daß es manchmal für die ausländischen Freunde schwierig sei, die Entwicklung der englischen Politik zu verfolgen. Er führt dabei den Umstand an, daß die Engländer sich häufig den Lebensinteressen anderer Länder gegenüber zurückhaltend verhielten. Er will auf solche Kritik nicht eingehen und beschränkt sich darauf, zu erklären, daß er der Letzte sei, Anspruch auf nationale Unfehlbarkeit zu erheben und die Fehler zu bestreiten, die die englische Regierung und das englische Volk, wie jede andere Regierung und jedes andere Volk, in der Vergangenheit gemacht hätten.

Damit soll wohl eine weniger völkerbundstreue Politik in der Vergangenheit als ein Irrtum bezeichnet werden. Um diese etwas einfache Art der Beweisführung zu unterstützen, greift der Minister auf die Gründungszeit des Völkerbundes zurück und versichert: »the British people supported the League for no selfish motives«. Er wendet sich scharf gegen die Verdächtigung, als ob England sich nur darum dem Bunde angeschlossen hätte, um durch ihn seine eigenen über den ganzen Erdball sich erstreckenden Interessen und Besitzungen verteidigen und den status quo zu seinen Gunsten aufrecht erhalten zu lassen. Der Grund, aus dem das englische Volk den Völkerbund unterstütze, sei ein ganz anderer, nämlich die Erkenntnis, daß das alte System der Bündnisse nicht imstande gewesen sei, den Weltkrieg zu verhindern. Der praktische englische Sinn hätte daher nach einem wirksameren Mittel zur Friedensbewahrung gesucht und entschlossen das ganze Gewicht seiner Macht in die Wagschale zugunsten des internationalen Friedens und der internationalen Ordnung geworfen. Dabei sei das britische Volk tief und aufrichtig von einem großen Ideal geleitet gewesen.

Mit ernster Miene warnt der Minister vor der törichten Mode von heute, solche Ideale zu verspotten. Was für einen Wert hätte, so meinten jene Kritiker, eine kollektive Aktion, wenn der einzelne Staat seine Macht viel leichter und einfacher anzuwenden vermöge als ein Verband, und ein solcher Machtgebrauch dem Nationalgefühl viel leichter verständlich zu machen sei! Und was hätte es für einen Sinn, für den Frieden einzutreten, wenn die ganze Weltgeschichte lehre, daß die großen Probleme nur durch den Krieg gelöst würden! Der Redner gibt zu, daß es angesichts der Ereignisse der letzten Zeit nicht möglich sei, über solche schwerwiegenden Argumente einfach hinwegzugehen. Der britische Minister setzt dieser Kritik der Realpolitiker das schlichte Bekenntnis entgegen: »... the British people have clung to their ideal and they are not prepared to abandon it«.

Freilich ist es wohl nicht bloß reiner Idealismus, der das englische

Volk am Völkerbund festhalten läßt, denn der Redner führt daneben den praktischen Sinn des englischen Volkes an, der es in der kollektiven Sicherheit die wirksamste Garantie für den Frieden sehen lasse.

Nachdem der Minister auf diese Weise die öffentliche Meinung Englands dargestellt hat, erklärt er mit größtem Nachdruck: »... first, that his Majesty's Government and the British people maintain their support of the League and its ideals as the most effective way of ensuring peace, and, secondly, that this belief in the necessity for preserving the League is our sole interest in the present controversy. No selfish or imperialist motives enter into our minds at all«.

Damit hat der britische Außenminister in unzweideutiger Weise erklärt, daß seine Regierung sich im vorliegenden Streitfall streng an die Bundessatzung halten und die Bundespflichten erfüllen werde. Diese Erklärung war nach der Einleitung der Rede nicht mit Sicherheit vorauszusehen. Denn hier hatte er ausgeführt: »We are here as the representatives of individual Governments, each of us faced with the individual responsibility of considering its own interest and security. We are also here as members of a collective organization, each of us pledged by certain obligations and each of us anxious to safeguard the future of the world by collective action in the cause of peace and progress.«

Wenn der Sinn dieser Behauptung der sein soll, daß das einzelne Mitglied bei den Beratungen und Beschlußfassungen des Bundes die freie Wahl hat, ob es sich lediglich von seinen Individualinteressen leiten lassen will oder nicht, dann ist die Behauptung ohne allen Zweifel unrichtig. Das rechtliche Merkmal eines Bundes ist, daß die Bundesmitglieder verpflichtet sind, dauernd ihr ganzes Verhalten gegenüber allen anderen Mitgliedern durch die Gemeinschaftsidee des Bundes bestimmen zu lassen<sup>2)</sup>. Darin gerade liegt der Unterschied zu dem bloßen Bündnis, das eine Verbündung zum Zwecke der Durchsetzung der Sonderinteressen der verbündeten Staaten gegenüber Dritten darstellt. Der Sinn des Bundes aber ist die Ausgleichung der Interessen im Bunde als Voraussetzung der Friedensbewahrung unter den Mitgliedern. Das ergibt gerade für den Völkerbund nicht bloß der Sinn, sondern der Wortlaut der Bundessatzung, denn nach ihr ist es Bundespflicht, die zwischenstaatlichen Beziehungen auf Gerechtigkeit und Ehre zu gründen, die Gerechtigkeit herrschen zu lassen und die Grundsätze des gemeinen Völkerrechts zu Richtlinien der Politik zu machen. Im übrigen hat z. B. die französische Regierung selbst in ihrer Note vom 9. April 1935 die materiellen Bundespflichten, wie sie hauptsächlich die Präambel enthält, Deutschland gegenüber angerufen.

Aus leicht erkennbaren politischen Gründen haben die Großmächte

<sup>2)</sup> Dazu Bilfinger in Völkerbund und Völkerrecht, August 1935 S. 292 ff.

in ständiger Praxis aus dem Völkerbund einen bloßen Sanktionsapparat, aus der Bundessatzung einen bloßen Bündnisvertrag zu machen versucht, und nichts ist kennzeichnender für diese Auffassung als die Tatsache, daß die ganzen Verhandlungen im Völkerbund lediglich in der Richtung der Ausgestaltung der Sanktionen sich bewegten. Der rechtliche Sinn einer Bundessatzung ist, es gerade nicht zum Kriege unter den Bundesmitgliedern kommen zu lassen, sondern für einen Ausgleich der Interessen, für die Beseitigung der Ursachen der Streitigkeiten zu sorgen.

Unter diesen Umständen sind die allgemeinen Ausführungen Sir Samuel Hoares über das Wesen des Völkerbundes und die Stellung der Mitglieder im Bunde von besonderem Interesse. Im Fortgang seiner Rede erklärt er: »It is not a super-State, nor even a separate entity existing of itself, independent of or transcending the States that make up its membership. The Member States have not abandoned the sovereignty that resides in each of them, nor does the Covenant require that they should, without their consent in any matter touching their sovereignty, accept decisions of other Members of the League.«

Nach diesen Ausführungen kommt dem Bunde keinerlei Gewalt über die Staaten zu, und diese behalten auch im Bunde ihre volle Selbständigkeit. Denn sie sind den Entscheidungen der Bundesorgane nur unterworfen, wenn sie ihnen zugestimmt haben. Der Minister meint damit offensichtlich die formale Selbständigkeit, d. h. die Freiheit, durch die eigenen Organe die Entscheidung zu treffen. Er führt dies noch weiter aus mit den Worten: »They do not act at the bidding of the League, but in virtue of agreements to which they themselves are parties, or in pursuance of policies to which they themselves assent«.

Diese Freiheit der Entscheidung der Staaten wird aber — das gibt der Minister zu — eingeschränkt durch die Mitgliedschaftspflichten auf Grund der Satzung: »Members of the League by the fact of their membership, are bound by the obligations that they themselves have assumed in the Covenant and by nothing more«.

Der entscheidende Punkt ist freilich, zu wissen, welche Pflichten sich aus der Völkerbundssatzung ergeben. In der Beantwortung dieser Frage liegt die besondere Bedeutung der Rede. Nach der Auffassung des britischen Außenministers besteht das Wesen des Völkerbundes nicht bloß in der Organisation der Sanktionen. Die kollektive Sicherheit, die für ihn gleichbedeutend ist mit der Organisation des Friedens und der Unterdrückung des Krieges, ist ihm ein vielgestaltiger Begriff; er erschöpft sich für ihn nicht in Sanktionen, sondern begreift materielle Verpflichtungen in sich. Der Minister führt aus: »Collective security, by which is meant the organization of peace and the prevention of war by collective means, is, in its perfect form, not a simple but a complex

conception. It means much more than what are commonly called sanctions. It means, not merely Article XVI, but the whole Covenant.»

Mit Recht betont der Redner, daß die Bestimmungen der Völkerbundssatzung ein unteilbares Ganzes bilden. In diesem Ausspruch liegt eine Verurteilung des größten Teiles der bisherigen Völkerbundarbeit, die sich bemüht hat, die formellen Verfahrensvorschriften zu entwickeln und die materiellen Rechtspflichten vergessen zu lassen. Es ist ein großes Verdienst, daß in so kritischer Lage von so hervorragender Seite eine solche Feststellung getroffen wurde.

Darum sind die Ausführungen des Ministers von besonderem Interesse, die er dem Wesen des Völkerbundes, seinen Grundlagen und Hauptverpflichtungen widmet. Der Redner führt als solche Verpflichtungen, die das Wesen der Bundessatzung und damit der kollektiven Sicherheit ausmachen, die Pflicht zur peinlichen Achtung aller Verträge, zur friedlichen Erledigung der Streitigkeiten sowie die Pflicht, nicht unter Verletzung der Satzung zum Kriege zu schreiten, an.

Neben diesen Mitgliedspflichten will er zwei hauptsächliche Voraussetzungen feststellen, unter denen das System der kollektiven Sicherheit wirksam werden soll. Als solche Voraussetzung bezeichnet er einmal die Abrüstung und sodann, daß die Möglichkeit offen stehe, durch friedliche Mittel gefahrdrohende internationale Verhältnisse abzuändern. Er führt aus: »The two principal conditions in which the system of collective security is designed to operate are, first, that the Members of the League shall have reduced their armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations; and, secondly, that the possibility is open, through the machinery of the League, for the modification, by consent and by peaceful means, of international conditions whose continuance, might be a danger to peace.« Und schließlich wird nach dem Redner das System vervollständigt durch die Verpflichtung zu einer »collective action«, um einen Krieg zu beenden, der im Widerspruch zu den Bestimmungen des Paktes unternommen wurde. Voraussetzung aller dieser Verpflichtungen sei die Erwartung gewesen, daß die Gesamtheit der souveränen Staaten oder die sehr große Mehrzahl unter ihnen sich diesem System anschließen würden. Gerade die auch von dem Redner hervorgehobene Voraussetzung der Universalität des Bundes unterstreicht den Unterschied zwischen der Bundessatzung und einem Bündnisvertrag, von denen die erstere nach innen und der letztere nach außen gerichtet ist, die eine die Unterdrückung des Krieges und der andere die Führung des Krieges zum Zweck und Sinn hat.

Aber noch weit bedeutsamer ist die Erklärung des Ministers, daß das ganze System seinem Sinne gemäß nur funktionieren kann, wenn der Bund die Mittel und die Autorität besitzt,

gefährdende Lagen im bündischen Kreise auf friedlichem Wege einer gerechten Lösung zuzuführen. Darum spricht er mit Recht davon, daß »this whole system is an inspiring conception, one of the most inspiring in the history of mankind«, und weiter, daß die Mitglieder des Völkerbundes verpflichtet seien, ihr Verhalten mit der neuen internationalen Ethik in Einklang zu bringen. Diese neue internationale Ethik gebietet offenbar nach der Meinung des Ministers, nicht bloß auf den Krieg als Mittel der nationalen Politik zu verzichten, sondern auch freiwillig in die Abänderung einer ungerechten internationalen Lage einzuwilligen. Er beklagt darum nicht bloß das Wiederaufleben des Kriegsgeistes und das Scheitern der Abrüstungsbestrebungen, sondern auch die »natural reluctance voluntarily to contemplate the possibility of changes in the existing position.« Und er fährt fort: »and yet elasticity, where elasticity is required, is also a part of security. A vicious circle of insecurity has been set up.«

Im weiteren Verlauf seiner Rede kommt der Minister gerade auf diesen Punkt noch ausführlicher zurück. Er führt aus: »But my picture is not yet complete, for I must underline one of its principal features. It is not enough to insist collectively that war shall not occur or that war, if it occurs, shall be brought to an end. Something must also be done to remove the causes from which war is apt to arise. Some other means than the recourse to arms must be found for adjusting the natural play of international forces. I do not underrate the delicacy of the task. Not every demand for change deserves to be listened to. As a Conservative, I set myself against change that is premature or unnecessary. A demand for change must be justified by the facts of the case and the free discussion of those facts. The justice of a claim is not necessarily in proportion to the national passions which are aroused in support of it — they may be deliberately aroused by what I regard as one of the most dangerous features of modern life — Government propaganda. Too often the desired change would create more injustices than it would remove or rouse more passions than it would allay. Too often the artificial excitement of national feeling is made the excuse for the repudiation of an obligation or for a threat of force. Yet the world is not static, and changes will, from time to time, have to be made. The Covenant itself admits this possibility. But such changes will have to be made when they are really necessary and when the time is ripe, and not before; they will have to come about by consent and not by dictation, by agreement and not by unilateral action, by peaceful means and not by war or threat of war. The Members of the League must address themselves to this as well as to the other aspects of security if the rule of law in international affairs is to be established and confirmed.«

Sir Samuel Hoare gibt also zu, daß das Wesen der Völkerbunds-

satzung nicht nur darin besteht, einen Krieg zu verhindern und einen ausgebrochenen Krieg zu beenden, sondern die möglichen Kriegsursachen zu beseitigen. Er meint freilich, daß die friedlichen Mittel zur Regelung des natürlichen Spiels der internationalen Kräfte erst noch gefunden werden müßten. Aber gerade dies ist doch die Hauptaufgabe des Völkerbundsrates, der als das politische Organ des Bundes durch die Satzung verpflichtet ist, für die Durchsetzung des Rechts und der Gerechtigkeit zu sorgen. So hat denn auch im vorliegenden Fall der Rat die Vorschläge zur Abänderung der bestehenden Rechtsverhältnisse zugunsten Italiens auf Grund von Artikel 15 der Satzung gemacht. Von Artikel 19 war überhaupt nie die Rede. Der Minister schwächt allerdings die grundsätzliche Erkenntnis sofort ab und sucht aus seiner konservativen Einstellung heraus Bedenken allgemeiner Art gegen solche Abänderungsbegehren vorzubringen. Es ist nicht sehr viel, wenn er zugibt, daß die Welt nicht stille stehe und Änderungen von Zeit zu Zeit vorgenommen werden müßten. Er verlangt den Nachweis der absoluten Notwendigkeit der Änderung, sowie daß die Zeit dafür reif sei. Der einzige Weg soll die Vereinbarung und nicht das einseitige Handeln, sollen friedliche Mittel sein. Immerhin erscheint danach auch nach Auffassung des englischen Ministers der freiwillige Verzicht dessen, gegen den sich der gerechte Anspruch auf Änderung richtet, als Bundespflicht. Der Minister unterstreicht dies noch dadurch, daß er von den Mitgliedern des Völkerbundes verlangt, sie müßten sich mit dieser Aufgabe ebenso beschäftigen wie mit den anderen Seiten der Sicherheitsfrage, wenn die Herrschaft des Rechts in den internationalen Angelegenheiten durchgeführt werden soll.

Sir Samuel Hoare vermeidet es, aus diesen grundsätzlichen Ausführungen die Nutzanwendung auf den Fall zu ziehen, der Anlaß und Gegenstand der Aussprache bildet. Er wählt als Beispiel das Problem der wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt und die Möglichkeit ihrer besseren Ausnutzung in der Zukunft. Er geht von der ungleichmäßigen Verteilung der Rohstoffe, die sich insbesondere aus der ungleichen Verteilung von Kolonien ergibt, aus und behandelt die Gefahr, die sich aus der Errichtung von Monopolen für die Länder ohne Kolonialbesitz ergibt. Er meint, es wäre klug, sich mit dieser Frage zu beschäftigen. Nach Ansicht der englischen Regierung soll dieses Problem ein wirtschaftliches und nicht ein politisches und territoriales sein. Die englische Regierung scheint also gewillt, von vorn herein jede Kolonialabtretung abzulehnen und, wie der Minister weiter ausführt, lediglich bereit zu sein, sich an einer Untersuchung dieser Fragen zu beteiligen. Der Minister schränkt im weiteren Fortgang seiner Ausführungen das Zugeständnis, daß es eine Rohstoff-Frage gibt, wieder ein. Denn er meint, unter den heutigen Verhältnissen käme es garnicht in Frage, daß irgendeine

Kolonie den Markt ihrer Rohstoffe schlieÙe, vielmehr liege das eigentliche Problem in der Unmöglichkeit, diese Erzeugnisse zu lohnenden Preisen zu verkaufen. So läuft schließlich sein Vorschlag in der Lebensfrage der Staaten, in der Frage der Verteilung der Rohstoffe, auf die Einsetzung eines neuen Enquêteausschusses hinaus, der zudem auf die Prüfung der Rohstoffverhältnisse in den Kolonien, Protektoraten und Mandaten beschränkt sein soll. Die Versicherung, daß die englische Regierung sich an einem gemeinsamen Versuch, dieses Problem in einer billigen und wirksamen Weise zu lösen, beteiligen werde, wird zuletzt noch dahin eingeschränkt, daß eine solche Untersuchung Ruhe und Leidenschaftslosigkeit erfordere, daß aber diese Voraussetzungen in einer Kriegs Atmosphäre nicht gegeben seien.

Bedenkt man, daß Italien die Forderungen auf Erwerb von Rohstoffquellen und von Siedlungsraum erhoben hat und diese von Italien behauptete Notlage dem italienisch-abessinischen Konflikt zugrunde liegt, so muß diese Erklärung der englischen Regierung als eine kaum verhüllte Ablehnung aller italienischen Wünsche angesehen werden, eine Ablehnung, die in einem seltsamen Widerspruch zu den eigenen Ausführungen des englischen Außenministers von den Bundespflichten nach der Völkerbundssatzung steht.

Das Bekenntnis des englischen Außenministers zu den Bundespflichten, die sich aus der Satzung als einer in Recht und Gerechtigkeit gegründeten Gemeinschaftsordnung ergeben, ist in rechtlicher Beziehung das Bedeutsamste an der Rede. Es ist keine eingestreute gelegentliche Bemerkung, sondern klingt in allen Teilen seiner Ausführungen immer wieder an. So wenn er von der neuen internationalen Ethik spricht, wenn er den Grundgedanken der Satzung in der Aufrichtung der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen sieht, wenn er erklärt, der Völkerbund sei kein bloßer Sanktionsapparat, und einer solchen Auffassung gegenüber mehrfach die Unteilbarkeit der Satzung betont, wenn er als Bundeszweck und Bundespflicht die freiwillige Änderung ungerechter Verhältnisse bezeichnet, oder wenn er das Widerstreben, solche freiwilligen Opfer zu bringen, als einen Grund der Unsicherheit verurteilt.

Die politische Bedeutung der Rede des britischen Außenministers liegt für den schwebenden Streitfall in der mit allem Nachdruck vorgebrachten Mitteilung, daß die britische Regierung entschlossen sei, alle sich aus den Satzungen ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. So erklärt er im Laufe seiner Rede: »On behalf of his Majesty's Government in the United Kingdom, I can say that, in spite of these difficulties, that Government will be second to none in its intention to fulfil, within the measure of its capacity, the obligations which the Covenant lays upon it«, und er schließt seine Ausführungen mit der Versicherung, daß

die Haltung der britischen Regierung die der unwandelbaren Treue zum Völkerbund und ihre Stellungnahme im vorliegenden Falle keine Ausnahme, sondern im Gegenteil die Fortsetzung dieser Regel sei. Er erklärt, die öffentliche Meinung der britischen Nation unterstütze die Regierung in vollstem Maße »in the full acceptance of the obligations of League membership, which is the oft-proclaimed key-note of British policy«. Mit energischen Ausdrücken verbittet sich der Minister die Unterstellung, als sei diese Politik durch irgendeinen besonderen Grund für den vorliegenden Fall bestimmt. Er schließt mit den Worten: »In conformity with its precise and explicit obligations, the League stands, and my country stands with it, for the collective maintenance of the Covenant in its entirety, and particularly for steady and collective resistance to all acts of unprovoked aggression. The attitude of the British nation in the last few weeks has clearly demonstrated the fact that this is no variable and unreliable sentiment, but a principle of international conduct to which they and their Government hold with firm, enduring, and universal persistence«.

Diese wiederholten feierlichen Erklärungen, die Sir Samuel Hoare im Namen der britischen Regierung und des britischen Volks abgegeben hat, beziehen sich auf die Erfüllung aller Völkerbundsverpflichtungen, also nicht bloß auf die Bereitschaft zu Sanktionen gegen den Satzungsbrecher. Der einen dieser feierlichen Erklärungen gehen die ausführlichen Darlegungen darüber voraus, daß die Völkerbundssatzung nicht bloß Verfahrens- und Sanktionsvorschriften enthalte, sondern materielle Rechtspflichten. Es schließt sich an sie unmittelbar die Feststellung an, daß die Grundgedanken der Satzung, und besonders der der Aufriehung der Herrschaft des Rechtes, in steigendem Maße auf die Ideale des englischen Nationalcharakters von Einfluß seien und daß sie einen Bestandteil des englischen Nationalgewissens bildeten. Die zweite der feierlichen Erklärungen bezieht sich ausdrücklich auf die volle Erfüllung aller Bundespflichten und auf die Aufrechterhaltung der Satzung in ihrer Gesamtheit.

Die britische Regierung hat also durch den Mund ihres Außenministers auf das nachdrücklichste ihr Wort verpfändet für die Durchführung einer auf Recht und Gerechtigkeit gegründeten Ordnung unter den Mitgliedstaaten des Bundes. Sie hat in der Note des britischen Außenministers vom 26. September 1935 an den französischen Botschafter in London gerade diese Erklärungen noch einmal schriftlich wiederholt.

Die Folgerungen aus dieser allein möglichen und richtigen Auffassung von der Satzung auf ihre Anwendung liegt auf der Hand. Der Völkerbundsrat hat zur Aufgabe, den gerechten Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen seiner Mitglieder herbeizuführen. Als politisches Gremium ist er dabei nicht an die bestehenden Vertrags-

abmachungen unter den Mitgliedstaaten gebunden, — er soll ja gerade ungerechte Bindungen beseitigen und neues Recht schaffen helfen —, wohl aber an die Vorschriften der Satzung und unter ihnen in erster Linie an die materiellen Rechtsgrundsätze, zu deren Verwirklichung die Verfahrensvorschriften dienen sollen. Bei allen seinen Entschlüssen muß der Völkerbundsrat dieser seiner Verpflichtung eingedenk bleiben, will er nicht selbst sich dem Vorwurf eines Verfassungsbruches aussetzen. Und weiter werden die Mitglieder, wenn das Vermittlungsverfahren scheitert, sich stets zu erinnern haben, daß sie bei der Entschlußfassung über eine Beteiligung an Sanktionen oder, wenn es nicht zu solchen kommt, bei ihren sonstigen Entschlüssen nicht etwa volle Handlungsfreiheit besitzen, sondern an die materiellen Rechtsgrundsätze der Verfassung gebunden sind. Andernfalls würden sie sich dem Vorwurf aussetzen, daß ihr Vorgehen von der Bundessatzung mißbilligt wird, daß der von ihnen etwa unternommene Krieg den Satzungspflichten widerspricht.

Wäre ein Zweifel an dem Sinn der Ausführungen des britischen Außenministers möglich, so würde er jedenfalls durch die Note vom 26. September 1935 an den französischen Botschafter in London zerstreut. In ihr gibt der britische Minister noch einmal die Erklärung ab, daß sich der Völkerbund und mit ihm England für die kollektive Durchführung der Völkerbundssatzung in ihrer Gesamtheit und insbesondere für einen festen und kollektiven Widerstand gegen alle Akte eines unprovokierten Angriffs einsetzen werde. Der Minister schreibt: »In conformity with its precise and explicit obligations I pointed out, and I re-emphasize, that the League stands, and this country stands with it, for the collective maintenance of the Covenant in its entirety, and particularly for steady and collective resistance to all acts of unprovoked aggression« 3).

Die britische Regierung hält also das kollektive Einschreiten gegen einen unprovokierten Angriff für eine aus der Völkerbundssatzung sich ergebende Pflicht, die alle Bundesmitglieder erfüllen müssen. Diese Verpflichtung gehört zu den Pflichten, von denen der Minister in Genf erklärt hatte: »But one thing is certain. If the burden is to be borne, it must be borne collectively. If risks for peace are to be run, they must be run by all. The security of the many cannot be ensured solely by the efforts of a few, however powerful they may be«.

Die von dem Minister gewählte Formel ist, mit der Völkerbundssatzung verglichen, reichlich summarisch und ungenau. Der Minister sieht sich darum genötigt, in der Note einen Kommentar beizufügen. Er führt in ihr aus: »Each word in that sentence must have its full value. It is at once evident that procedure under Article XVI of the Covenant,

3) Text nach der Times vom 30. September 1935.

appropriate as regards a positive act of unprovoked aggression, is not made applicable as regards the negative act of the failure to fulfil the terms of a treaty. Further, in the case of a resort to force, it is clear that there may be degrees of culpability and degrees of aggression, and that consequently, in cases where Article XVI applies, the nature of the action appropriate to be taken under it may vary according to the circumstances of each particular case. Your Government, as I am aware, already recognizes these distinctions. And similarly in regard to treaty obligations it is pertinent to recall that, as I have already said at Geneva, elasticity is a part of security, and that every member of the League must recognize, as the Covenant itself recognizes, that the world is not static».

Die Note legt also den Artikel XVI und damit die Verpflichtung zur Teilnahme an den Sanktionen dahin aus, daß das bloß negative Verhalten der Nichterfüllung einer Vertragsverpflichtung nicht dem positiven Angriffs- oder Kriegsakt gleichzusetzen sei. Bloße Vertragsverletzung soll also noch kein Angriff sein.

Weiter trifft die Note eine Unterscheidung zwischen einem provozierten und einem unprovokierten Angriff, die ihre Grundlage nicht im Wortlaut des Artikels XVI findet. Der provozierte Angriff löst nach der Note überhaupt keine kollektive Beistandsverpflichtung aus. Daß eine Provokation in einem Rechtsbruch und vor allem in einer Verletzung der materiell-rechtlichen Bundesverpflichtungen erblickt werden kann, dürfte nicht zweifelhaft sein. Aber auch der unprovokierte Angriff soll nach der Meinung des britischen Ministers nicht unter allen Umständen die Beistandsverpflichtung und die Pflicht zu allen im Artikel XVI aufgeführten Maßnahmen nach sich ziehen. Der Minister will Abstufungen des Verschuldens und der Angriffsarten unterscheiden und nach ihnen die Verpflichtung zum kollektiven Handeln nach Artikel XVI bemessen. Es liegt auf der Hand, daß die britische Regierung sich die Prüfung der Frage, ob die eben genannten Voraussetzungen vorliegen, zur selbständigen Entscheidung vorbehält.

Wenn in diesem Zusammenhang die Note erklärt, daß hinsichtlich der Erfüllung der Verträge »elasticity is a part of security«, und daß die Völkerbundssatzung selbst anerkenne und darum ihre Mitglieder anerkennen müßten, daß die Welt nicht statisch sei, so ist das nichts anderes als der diplomatische Ausdruck für die Anerkennung der materiell-rechtlichen Grundpflichten der Mitglieder und für die Notwendigkeit ihrer ständigen Berücksichtigung in allen Stadien des Bundesverfahrens. Die Pflicht zum gerechten Ausgleich, zur gerechten Abänderung des zur Zeit geltenden Vertragssystems ist damit als Hauptverpflichtung aller Mitglieder des Völkerbundes anerkannt.