

ABHANDLUNGEN

Einige Bemerkungen zu den Regierungsvorschlägen und dem Bericht des Generalsekretärs des Völkerbundes zur Reform des Völkerbundes ¹⁾

Dr. P. Barandon

Wenn der Führer und Reichskanzler am 7. März d. J. erklärt hat, die Deutsche Regierung sei bereit, wieder in den Völkerbund einzutreten, so lag hierin kein Wunsch und kein Antrag, sondern eine Bereitschaft und ein Entgegenkommen. Es kann hier dahingestellt bleiben, weshalb diese Bereitschaft bis jetzt keine weiteren Folgen gezeitigt hat: Jedenfalls hatte die Deutsche Regierung bis jetzt als Nichtmitglied keine Veranlassung, zu den zahlreichen Vorschlägen zur Reform des Völkerbundes Stellung zu nehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich darauf, die wichtigsten unter den zahlreichen Vorschlägen unter den beiden folgenden Gesichtspunkten zu prüfen:

I. Wie verhalten sich diese Vorschläge rein juristisch zum ganzen System der Satzung, zu bisherigen Interpretationen, zur bisherigen Praxis der Staaten und der Völkerbundsorgane und zu den verschiedenen im Laufe der Jahre ergangenen Völkerbunds- und Kommissionsbeschlüssen?

II. Welche Staaten sind mit Vorschlägen hervorgetreten, und welche politischen Tendenzen verbergen sich dahinter?

I.

Methoden

Als Methoden zur Durchführung einer Völkerbundsreform werden im wesentlichen vier Wege in Betracht gezogen: Eine formelle Änderung der Satzung, eine Interpretation der Satzung durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof, eine Beschlußfassung der Bundesversammlung oder schließlich der Abschluß ergänzender Einzelverträge.

Was zunächst die Methode der Satzungsänderung betrifft, so ist nach Artikel 26 zum Inkrafttreten einer solchen Änderung die Ratifika-

¹⁾ Nach einem Vortrag, gehalten im Völkerrechtsausschuß der Akademie für Deutsches Recht am 5. Dezember 1936; vgl. dazu die Dokumente unten im Urkundenteil.

tion durch die Gesamtheit der im Rate und die Mehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen Bundesmitglieder erforderlich. Es ist ohne weiteres klar, daß ein solches Verfahren mit Bezug auf wichtige und umstrittene Vorschläge zu keinem Ergebnis führen kann, zumal es sich nicht nur darum handelt, einen einstimmigen Beschluß sämtlicher Ratsmitglieder und der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung herbeizuführen, sondern auch die Zustimmung der gesetzgebenden Organe aller in Betracht kommenden Staaten zu erlangen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß dieses Verfahren bei weit weniger tiefgreifenden Änderungen als den heute zur Diskussion stehenden versagt hat. Die wenigen Änderungen, die seit 1920 im Texte der Satzung vorgenommen worden sind, sind vorwiegend formeller Natur. Dagegen sind wichtige materielle Änderungen, wie sie in den den Artikel 16 betreffenden Beschlüssen der Bundesversammlung von 1921 enthalten waren, nicht in Kraft getreten. Auch die Bemühungen eines im Jahre 1930 berufenen Ausschusses zur Angleichung der Völkerbundssatzung an den Kelloggpackt haben zu keinem Erfolg geführt, obwohl es sich in diesem Falle doch um zwei in voller Geltung befindliche Vertragsdokumente handelte. Der Weg der formellen Satzungsänderung erscheint daher zur Durchführung der vorgeschlagenen wichtigen Reformen nicht gangbar, was auch ziemlich allgemein anerkannt wird.

Eine Interpretation der Satzung durch den Ständigen Gerichtshof könnte nur insoweit zum Ziele führen, als es sich um Klärung der allerdings vorhandenen zahlreichen Zweifelsfragen, nicht aber um eine Änderung des geltenden materiellen Rechts handelt. Außerdem ist aber zu bedenken, daß es der bisherigen Praxis des Völkerbundes nicht entspricht, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof allgemeine, die Auslegung der Satzung betreffende Fragen vorzulegen. Wenn der Ständige Internationale Gerichtshof die Satzung interpretiert hat, so ist das bisher stets bei Gelegenheit der Entscheidung konkreter Einzelfälle, nicht aber allgemein und in abstracto geschehen. Fragen allgemeiner Natur pflegten Juristenausschüssen vorgelegt zu werden, die aber bisher in wichtigen Fragen auch nicht immer Klarheit zu schaffen vermochten, wie z. B. der bekannte Orakelspruch zum Korfu-Zwischenfall über die Zulässigkeit militärischer Zwangsmaßnahmen nach Artikel 12–15 der Satzung.

Beschlüsse der Völkerbundsorgane können den Willen der beteiligten Regierungen ausdrücken, bestimmte Vorschriften der Satzung in einer vereinbarten Art anzuwenden. Falls es sich um Beschlüsse von erheblicher politischer Tragweite handelt, wird die erforderliche Einstimmigkeit schwer zu erreichen sein.

Was schließlich den Abschluß ergänzender Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten oder Gruppen von solchen betrifft, so läßt sich hier

eine Einigung gleichgesinnter Interessenten natürlich leichter herbeiführen als eine Einigung der Gesamtheit oder der Mehrheit der Völkerbundsstaaten. Hier liegt jedoch die Gefahr nahe, daß die Parteien eines solchen »ergänzenden« Abkommens die Satzung im Sinne ihrer eigenen politischen Bedürfnisse interpretieren, wie das namentlich bei den formell im Rahmen des Artikels 16 der Satzung geschlossenen Verträgen der Fall ist, hinter denen sich das System der französischen Militärbündnisse verbirgt. Hiervon wird in späterem Zusammenhang noch die Rede sein.

Organisation

Die die Organisation des Völkerbundes betreffenden Vorschläge befassen sich vor allem mit zwei Fragen, nämlich mit einer Aufteilung der Funktionen des Völkerbundes und mit der Zusammensetzung des Rates.

Der Gedanke einer Dezentralisation der vielfältigen Funktionen des Völkerbundes ist nicht neu. Es erscheint in der Tat in vielen Fällen kaum gerechtfertigt, wenn überseeische Mitglieder im Rate oder in Ausschüssen des Völkerbundes entscheidenden Einfluß auf rein europäische Angelegenheiten ausüben, wie z. B. seinerzeit der Vertreter von Chile als Berichterstatter über Danzig oder der japanische Delegierte als Berichterstatter in Minderheitenangelegenheiten. Um die Ausübung der VölkerbundsFunktionen, die nicht von universalem Interesse sind, auf den Kreis der Interessenten zu beschränken, brachte Briand im Jahre 1930 sein Projekt einer im Rahmen des Völkerbundes zu schaffenden Europäischen Union ein. Von dem Plan ist weiter nichts übrig geblieben als ein ständiger Ausschuß, dessen Zusammentritt alljährlich vertagt wird. Umgekehrt hat sich das Bedürfnis der amerikanischen Staaten nach einer Regelung interamerikanischer Angelegenheiten außerhalb des Genfer Völkerbundes, namentlich nach den Genfer Mißerfolgen der letzten Jahre, immer stärker geltend gemacht und bereits zum Austritt einiger amerikanischer Staaten aus dem Völkerbunde geführt. Als amerikanischer regionaler Ersatz besteht bereits seit langem die Panamerikanische Union, die älter ist als der Genfer Völkerbund und deren Angehörige Ende des Jahres 1936 zur Panamerikanischen Konferenz in Buenos Aires zusammengetreten sind.

Was die Zusammensetzung des Rats betrifft, so beschäftigen sich die Regierungsvorschläge vornehmlich mit der Frage einer Abschaffung der ständigen Sitze und der sogenannten Demokratisierung des Rats. Ohne daß zu der Frage selbst hier Stellung genommen wird, sei daran erinnert, daß die Zusammensetzung des Rats sich seit Gründung des Völkerbundes von Grund aus geändert hat und im Jahre 1936 ein völlig

anderes Bild bietet als im Jahre 1920. Nach Artikel 4 der Satzung setzt sich der Rat aus Vertretern der alliierten und assoziierten Hauptmächte und aus Vertretern von vier anderen Bundesmitgliedern zusammen. Für den bei Abfassung der Satzung angenommenen Fall, daß die Vereinigten Staaten dem Rate angehören würden, war das ursprünglich in Aussicht genommene Verhältnis zwischen ständigen und nichtständigen Mitgliedern demnach 5 : 4, d. h. die Großmächte hatten die Mehrheit. Heute ist das Verhältnis 4 : 10. Gedenkt man der Entwicklung, die zu diesem Zustande geführt hat, so erinnert man sich der Ausführungen, die kürzlich ein Mitglied dieses Ausschusses über die Gestaltwandlungen des Völkerbundes gemacht hat, vom Nichteintritt der Vereinigten Staaten über den Eintritt Deutschlands und Austritt Brasiliens sowie über den Austritt Deutschlands und Japans bis zu dem bedeutungsvollen und, wie man wohl sagen darf, verhängnisvollen Eintritt der Sowjetunion²⁾. Wenn man sich ferner den vierzehngliedrigen Rat, so wie er heute besteht, vergegenwärtigt, so muß man sich darüber im klaren sein, daß auch eine Demokratisierung die politischen Konstellationen, die sich zwangsläufig im Schoße des Rats auswirken müssen, nicht zu beseitigen vermag. Folgende auf rechtlichen Bindungen und Staatsverträgen beruhende Gruppierungen kommen in Betracht:

Zunächst Großbritannien und die Dominien, die einerseits verfassungsmäßig miteinander verbundene Teile des Britischen Reichs und andererseits selbständige Mitglieder des Völkerbundes sind. Wenn man von dem politischen Sonderkurse Irlands absieht, so ist es klar, daß die Teile des britischen Empire in wichtigen Fragen der großen Politik dieselbe Linie verfolgen müssen. Als weitere Staatengruppen erscheinen die durch Militärbündnisse verbundenen Staaten, also namentlich Frankreich – Tschechoslowakei und Frankreich – Sowjetunion, wobei auch das immerhin noch bestehende französisch-polnische Militärbündnis nicht vergessen werden darf. Von den mit Frankreich militärisch verbündeten Staaten ist die Tschechoslowakei Mitglied der Kleinen Entente. Da die drei Staaten der Kleinen Entente (Tschechoslowakei, Rumänien und Jugoslawien) vertraglich zu einer gemeinsamen Außenpolitik verpflichtet sind, so ergeben sich von dieser Gruppe aus rechtliche Bindungen nach zwei Seiten, nämlich einmal an das französische Bündnis-system und sodann an die Balkan-Entente. Der Balkan-Entente, deren Mitglieder (Griechenland, Rumänien, Jugoslawien, Türkei) zu einer gemeinsamen Politik auf dem Balkan verpflichtet sind, gehören gleichzeitig zwei Staaten der Kleinen Entente an, nämlich Rumänien und Jugoslawien. Bedenkt man dieses Netz politischer Verpflichtungen, die, wie gesagt, nicht auf Augenblickskonstellationen, sondern auf lang-

²⁾ Carl Schmitt, Dt. Jur. Ztg. 1936 Sp. 785.

fristigen Verträgen beruhen, so ergeben sich nicht nur von selbst die Gruppierungen innerhalb der Völkerbundsgremien, sondern es wird auch mit erschreckender Deutlichkeit klar, welche weitreichenden automatischen Folgen jeder ernste Konflikt haben kann, in den ein diesen Gruppen angehörender Staat verwickelt wird. Abseits von diesen Systemen wäre dann noch die Balten-Union zu erwähnen, deren Mitglieder (Estland, Lettland, Litauen) gleichfalls zu einer einheitlichen Außenpolitik verpflichtet sind, sowie schließlich die Staaten Süd- und Mittelamerikas, von deren Vereinigung in der Panamerikanischen Union bereits die Rede war.

Verfahren

Die Vorschläge zu einer Reform des Verfahrens der Völkerbundsorgane gehen vornehmlich dahin, das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen oder doch wenigstens in gewissen Fällen die Stimmen der Parteien nicht zu zählen. Beiden Vorschlägen wohnt nicht ganz diejenige juristische Bedeutung inne, die man ihnen gewöhnlich beimißt.

Das auf Artikel 5 der Satzung beruhende Einstimmigkeitsprinzip ist ein Verfassungsgrundgesetz des Völkerbundes, der kein Überstaat, sondern eine Vereinigung souveräner Mitglieder ist, die in keinem Falle durch Majoritätsbeschlüsse gegen ihren souveränen Willen verpflichtet werden können. Wollte man an diesem Grundsatz etwas ändern, so würde man die ganze Struktur des Völkerbundes ändern. Tatsächlich gehen die gemachten Vorschläge nicht so weit.

Die Vorschläge befassen sich zunächst mit den bereits in der Satzung selbst vorgesehenen Ausnahmen. Nach Artikel 5 ist für die Beschlüsse der Völkerbundsorgane Einstimmigkeit dann nicht erforderlich, wenn in der Satzung oder den Friedensdiktaten etwas anderes vorgesehen ist und wenn es sich um Verfahrensfragen handelt. Die in den Friedensdiktaten enthaltenen Bindungen der Zentralmächte an Majoritätsbeschlüsse des Völkerbundsrats können hier außer Betracht bleiben, da sie für Deutschland hinfällig geworden sind und jedenfalls mit der verfassungsmäßigen Struktur des Völkerbundes an sich nichts zu tun haben. Auch die im Artikel 5 Absatz 1 erwähnten Vorschriften der Satzung, die eine Einstimmigkeit nicht vorsehen, wie z. B. die Vorschriften des Artikels 4 Absatz 2 bis 3 können hier außer Betracht bleiben. Von Wichtigkeit bleibt in diesem Zusammenhang nur die Bestimmung des Artikels 5 Absatz 2, wonach alle Verfahrensfragen durch Mehrheitsbeschlüsse entschieden werden können. Ganz abgesehen davon, daß auch Verfahrensfragen von ebenso großer politischer Bedeutung sein können wie sogenannte materielle Fragen, erhebt sich bei jeder Kontroverse darüber, ob in concreto eine Verfahrensfrage vorliege, der Zweifel,

ob diese Vorfrage einstimmig oder mit Mehrheitsbeschluß zu beantworten sei. Die wichtigste der bisher akut gewordenen Verfahrensfragen ist immer diejenige gewesen, ob in bestimmten Einzelfällen gemäß Artikel 14 der Satzung der Rat eine gutachtliche Äußerung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs einzuholen habe. Bis jetzt sind alle Ratsbeschlüsse auf Einholung eines Gutachtens aus dem Haag mit Einstimmigkeit gefaßt worden, in den Reformvorschlägen der Regierungen wird jedoch der nicht neue Vorschlag wiederholt, zur Beschleunigung und Vereinfachung für diese Frage, die doch zweifellos eine Verfahrensfrage sei, einen Mehrheitsbeschluß zuzulassen. Gegen diese Auffassung ist geltend gemacht worden, daß einem Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs eine derartig hohe Autorität innewohnt, daß der Rat in seiner späteren Entscheidung, wenn auch nicht formell, so doch tatsächlich, an die Schlußfolgerungen des Gutachtens gebunden sei; es sei daher unstatthaft, eine Mehrheitsentscheidung über die Frage der Einholung eines Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofs zuzulassen.

Die Frage der Zulässigkeit einer Mehrheitsentscheidung bezieht sich außer auf den soeben genannten Artikel 14 vornehmlich auf den Artikel 11 der Satzung. Im Artikel 11 Absatz 1 wird bekanntlich festgestellt, daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, und daß dieser die zum wirksamen Schutze des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat. Diese Maßnahmen zum Schutze des Friedens bestehen naturgemäß in erster Linie darin, eine Vermittlung zwischen den im Streite befindlichen Parteien herbeizuführen. Falls die Vermittlung gelingt, kann von Mehrheitsbeschlüssen kaum die Rede sein, denn die rechtliche Verpflichtung eines Staates zur Ausführung eines Vermittlungsvorschlages kann immer nur auf der freiwilligen Annahme des Vorschlages beruhen. Mehrheitsbeschlüsse können höchstens für die Formulierung des Vermittlungsvorschlages selbst sowie für etwaige weitere »geeignete Maßnahmen« in Betracht kommen. In dieser Hinsicht ist folgendes zu bemerken:

Die rechtliche Tragweite der Frage, ob Mehrheitsbeschlüsse der Völkerbundsorgane zulässig sein sollen, wird im Rahmen des geltenden Rechts im allgemeinen überschätzt. Von Wichtigkeit wäre die Frage nur dann, wenn der Rat oder die Bundesversammlung verfassungsmäßig die Befugnis zu rechtsverbindlichen Entscheidungen internationaler Streitigkeiten hätte. Diese Befugnis haben sie aber nicht, auch nicht im Falle des Artikels 15 der Satzung, wonach die im zweiten Teil des Schlichtungsverfahrens ergangenen einstimmig oder mit Mehrheit gefaßten Beschlüsse niemals eine Entscheidung in der Sache selbst enthalten, sondern nur wichtige Rechtsfolgen mit Bezug auf die etwaige

Zulässigkeit eines sogenannten legalen Krieges haben. Die Beschlüsse der Völkerbundsorgane sind daher nach der Satzung niemals Entscheidungen, sondern nur Empfehlungen, die rechtsverbindlich nur durch freiwillige Annahme werden können. Da es sich aber nur um Empfehlungen handelt, so richtet sich die politische Wirkung auf die Adressaten einer solchen Empfehlung in erster Linie nach dem politischen Schwergewicht, das die an dem Beschluß beteiligten Staaten ihrer Empfehlung zu verleihen vermögen. Es ist daher nicht von entscheidender Wichtigkeit, ob eine Empfehlung, die von allen Großmächten und einer großen Anzahl anderer in concreto politisch interessierter Staaten ausgesprochen ist, den Widerspruch eines Kleinstaates gefunden hat. Dies gilt insbesondere für Empfehlungen an im Streite begriffene Staaten zur Beilegung des Streitfalls. Es sei bei dieser Gelegenheit auch an das Verfahren der Völkerbundsorgane im Abessinien-Konflikt erinnert, als es sich um die Feststellung handelte, ob das Vorgehen Italiens unter dem Gesichtspunkt des Artikels 16 den Artikeln 12, 13 und 15 der Satzung widersprochen habe. In dieser Angelegenheit wurde ein formeller Beschluß weder vom Rat noch von der Bundesversammlung gefaßt, vielmehr erklärten die Ratsmitglieder mit Ausnahme des italienischen »einer nach dem anderen«, daß sie den Schlußfolgerungen des Ausschußberichts zustimmten, und auch die Mitglieder der Bundesversammlung gaben ihre Erklärungen individuell ab, wobei die Tatsache, daß Österreich, Ungarn und Albanien ihren Widerspruch äußerten, in der politischen Wirkung nicht ins Gewicht fiel.

Außer für die Formulierung von Vergleichsvorschlägen kann die Frage der Einstimmigkeit auch für die sonstigen »geeigneten Maßnahmen« von Wichtigkeit sein, die der Rat nach Artikel 11 Ziffer 1 zu ergreifen berufen ist. Über die Natur dieser Maßnahmen herrschte und herrscht noch heute weitgehende Unklarheit. Ein schwedischer Vorschlag erinnert an einen Beschluß der Bundesversammlung vom Jahre 1927, worin ein Ausschußbericht des Rats als wertvoller Anhalt (*guide précieux*) für die Anwendung des Artikels 16 bezeichnet wird. In diesem Ausschußbericht wird die Frage behandelt, welche Maßnahmen gegen einen Staat ergriffen werden können, der es unterläßt, sich den gemäß Artikel 11 ergangenen Vorschlägen oder Empfehlungen des Rats zu fügen. Es werden dabei eine Reihe von Pressionsmaßnahmen vorgeschlagen, beginnend mit dem Ausdruck der Mißbilligung und der Zurückziehung der diplomatischen Vertreter und sich steigend bis zu Flotten- und Luftdemonstrationen oder auch »anderen Maßnahmen«, deren Natur im Dunkeln gelassen wird. Die Mitglieder des Ausschusses, der diesen Bericht erstattet hat, haben sich, wie hier ohne Indiskretion ausgeplaudert werden kann, bei ihren Beratungen über die rechtliche Natur der gemäß Artikel 11 erlassenen Vorschläge und Empfehlungen keinerlei

klare Rechenschaft gegeben. Es ist in den Beratungen niemals festgestellt worden, daß die Vorschläge und Empfehlungen des Rats keine rechtsverbindlichen Entscheidungen sind und daß es daher nicht zulässig ist, die Erfüllung durch Sanktionen erzwingen zu wollen. Selbst wenn man aber davon ausgeht, daß es sich nur um solche Vorschläge und Empfehlungen handelt, die von dem widerspenstigen Staat angenommen und daher rechtsverbindlich geworden sind, so widerspricht es doch durchaus dem auf friedliche Streitregelung gerichteten Zweck des Artikels 11, wenn man den Rat zu Pressionsmaßnahmen ermächtigen will, die in der Wirkung den unter ganz anderen Voraussetzungen vorgesehenen Sanktionen gemäß Artikel 16 der Satzung nahekommen. Wenn man aber gar dem Rat die Befugnis erteilen will, derartige Maßnahmen durch Mehrheitsbeschluß anzuordnen, so würde das eine völlige Änderung der Rechtsnatur des Artikels 11 bedeuten, und man würde damit dem Rat vollends eine Machtfülle einräumen, die er nicht einmal nach Artikel 16 hat.

In engem Zusammenhang mit der Frage der Einstimmigkeit oder Mehrstimmigkeit steht die weitere Frage, ob bei Einstimmigkeitsbeschlüssen die Stimmen der Parteien mitgezählt werden sollen oder nicht. Auch diese Frage ist, wenn man von dem geltenden Rechtszustande ausgeht, von geringerer rechtlicher Bedeutung, als im allgemeinen angenommen wird. Auch hier ist davon auszugehen, daß den Völkerbundsorganen die Befugnis zu rechtsverbindlichen Entscheidungen satzungsmäßig nicht zusteht. Dementsprechend enthält die Satzung nur an einer Stelle die ausdrückliche Vorschrift, daß die Stimmen der Vertreter der im Streite liegenden Parteien bei der Annahme eines Berichts nicht zu zählen sind, nämlich in Artikel 15 Absatz 6 und 7. Auch hier handelt es sich allerdings nicht um eine rechtsverbindliche Entscheidung des Rats in der Streitsache selbst, jedoch sind die an die Annahme oder Nichtannahme des Berichts geknüpften Rechtsfolgen mit Bezug auf Krieg oder Frieden so weitgehend, daß der im Artikel 15 vorgesehene Bericht und Beschluß des Rats als eine quasi-arbitrale Entscheidung bezeichnet wird. Die genannte Vorschrift des Artikels 15 beruht also auf dem allgemein anerkannten Grundsatz, daß niemand Richter in eigener Sache sein kann. Dieser Grundsatz ist auch vom Ständigen Internationalen Gerichtshof auf den Völkerbundsrat angewendet worden, aber in einem Fall, wo es sich um eine nicht auf der Satzung, sondern auf einem Sondervertrage beruhende echte schiedsgerichtliche Entscheidung des Rats handelte, nämlich gelegentlich des Mossulstreits zwischen der Türkei und der englischen Mandatsregierung des Irak. Im Vertrage von Lausanne war für den Fall, daß die beteiligten Mächte sich über die Grenzziehung zwischen der Türkei und dem Irak nicht sollten einigen können, die Festsetzung der Grenze in

letzter Instanz dem Völkerbundsrat übertragen worden. Auf die ihm vorgelegte Frage, welcher Art die hier dem Rat übertragene Funktion sei, gab der Ständige Internationale Gerichtshof ein Gutachten dahin ab, daß es sich hier um eine echte schiedsgerichtliche Tätigkeit handle, daß also nach dem Grundsatz, daß niemand Richter in eigener Sache sein könne, die Stimmen der Parteien bei der Entscheidung des Rats nicht zu zählen seien. Andererseits aber erklärte der Ständige Internationale Gerichtshof, daß nun nicht etwa, wie die Türkei behauptet hatte, der Rat wie ein anderes Schiedsgericht seine Entscheidung mit Stimmenmehrheit zu fällen habe, sondern daß auch bei schiedsgerichtlichen Entscheidungen der Rat seine Entschlüsse satzungsgemäß immer einstimmig zu fassen habe.

Das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs gelegentlich des Mossulstreites ist eine Bestätigung dafür, daß der Ausschluß der Parteistimmen immer dann, aber auch nur dann, eintritt, wenn der Beschluß des Rats eine rechtsverbindliche Entscheidung enthält. Da dies nach der Satzung niemals der Fall ist, bedurfte es der ausdrücklichen Sondervorschrift in Artikel 15 Absatz 6 und 7. Die Ausdehnung dieser Sondervorschrift auf andere Artikel der Satzung, und zwar, wie von einigen Regierungen vorgeschlagen, auf die Artikel 10 und 11, würde den Charakter dieser Artikel verändern und dem Rat Befugnisse einräumen, die ihm verfassungsmäßig nicht zustehen. Was den Artikel 11 betrifft, so gelten die über das Einstimmigkeitsprinzip gemachten Ausführungen auch hier. Es widerspricht dem Wesen dieses auf gütliche Schlichtung gerichteten Artikels, wenn man dem Rate das Recht zu (auch einstimmigen) Entscheidungen einräumen wollte, die die streitenden Staaten gegen ihren Willen binden. Aus guten Gründen gilt daher auch nach Artikel 15 der Ausschluß der Parteistimmen nur für die zweite Phase des in diesem Artikel geregelten Schlichtungsverfahrens (Artikel 15 Absatz 4ff.), nicht auch für die erste Phase (Artikel 15 Ziffer 1—3), da dieser erste Abschnitt des Verfahrens inhaltlich dem Schlichtungsverfahren nach Artikel 11 entspricht.

In der Erkenntnis, daß nach der Völkerbundssatzung kein Staat durch einen Beschluß, dem er nicht zugestimmt hat, zu Handlungen oder Unterlassungen gezwungen werden kann, hat denn auch die Französische Regierung in ihrem Vorschlag zu Artikel 11 anerkannt, daß die Zustimmung des betroffenen Staats immer dann unerläßlich sei, wenn der Rat nach Artikel 11 Maßnahmen beschließt, die auf dem Gebiete des Staates anzuwenden sind oder die Mitwirkung des betroffenen Staates erfordern. Für alle anderen vom Rat nach Artikel 11 zu beschließenden Maßnahmen fordert die Französische Regierung jedoch, daß die Parteistimmen bei der Berechnung der Einstimmigkeit nicht zählen sollen, und wird hierbei insbesondere von der Schwedischen Re-

gierung unterstützt. Hiergegen kann nur wiederholt werden, was bereits mit Bezug auf die geforderte Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips gesagt wurde, daß nämlich die Unterwerfung eines Staates unter einen gegen seinen Willen, wenn auch einstimmig, gefaßten Ratsbeschluß einen Umsturz der bisherigen Grundlagen des Völkerbundes bedeuten würde.

Ein columbianischer Vorschlag, wonach sowohl bei Anwendung des Artikels 11 wie auch bei Anwendung des Artikels 10 die Stimme »des Angreifers« nicht gezählt werden soll, trägt der Wirklichkeit auffallend wenig Rechnung. Denn die Frage, wer Angreifer ist, pflegt der Kernpunkt eines jeden bewaffneten Konflikts zu sein, und man kann diese Hauptfrage nicht als prozessuale Vorfrage behandeln.

Zusammenfassend ist zu wiederholen, daß nach dem geltenden Rechtszustande sowohl die Frage der Einstimmigkeit oder Mehrstimmigkeit als auch die Frage des Zählens der Parteistimmen nicht die Bedeutung hat, die man ihr allgemein zumißt, und daß auch nach geltendem Recht die Parteistimmen überall dort nicht gezählt werden, wo der Rat auf Grund von Sonderverträgen echte schiedsgerichtliche Funktionen ausübt. Will man aber die Völkerbundssatzung in der Weise ändern, daß dem Rate über das bisherige Maß hinaus das Recht eingeräumt wird, gegen den Willen eines Staates einstimmig oder gar mehrstimmig Entscheidungen mit rechtsverbindlicher Wirkung gegen den betroffenen Staat zu fällen, so rührt man an die Grundlagen der Völkerbundsverfassung.

Empfohlene Vertragsratifikationen

Einige Regierungsvorschläge greifen auf frühere Arbeiten des Völkerbundes zurück, deren Fortsetzung sie empfehlen, oder auf bereits vorliegende Vertragstexte, zu deren Ratifizierung sie raten. Es handelt sich dabei zunächst um die Bemühungen, die Völkerbundssatzung materiell und redaktionell mit dem Kelloggspakt in Übereinstimmung zu bringen. Da die bereits erwähnten Arbeiten des Dreizehnerausschusses aus dem Jahre 1930 keinen Erfolg gehabt haben und vornehmlich an der Frage einer Ausdehnung der im Artikel 16 vorgesehenen Sanktionen auf einen Staat, der den Kelloggspakt bricht, gescheitert sind, verspricht eine Wiederaufnahme dieser Arbeiten gerade unter den heutigen Verhältnissen kaum Aussicht auf Erfolg. Bei den zur Annahme und Ratifizierung empfohlenen Vertragsdokumenten handelt es sich um die folgenden:

Zunächst um die Konvention vom 26. September 1931 zur Fortbildung der Kriegsverhütungsmittel. Diese Konvention verdankt ihren Ursprung einer deutschen Anregung, die dahin ging, einstweiligen An-

ordnungen des Rats mit Bezug auf den Streitgegenstand oder für den Fall der Kriegsgefahr zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung eines normalen status quo rechtsverbindliche Kraft zu verleihen. Aus diesem einfachen Vorschlage wurde durch einen Völkerbundsauausschuß ein recht komplizierter Konventionsentwurf hergestellt, der eingehende Vorschriften für die Entwirrung bedrohlicher militärischer Aufmärsche enthält, wobei für die bedrohlichsten und wichtigsten Fälle jedoch wieder die Zustimmung der beteiligten Parteien für erforderlich erklärt wurde. Während der Völkerbundsauausschuß an dem Konventionstext arbeitete, besetzten die Japaner Mukden, womit der Mandchureikonflikt begann. Das Interesse an dieser Konvention blieb infolgedessen nicht sehr rege, und obwohl das Abkommen von 19 Staaten, teilweise allerdings mit weitgehenden Vorbehalten, gezeichnet wurde, ist es doch bis jetzt nur von vier Staaten ratifiziert worden, nämlich von Nicaragua, Norwegen, den Niederlanden und Polen.

Der zweite zur Ratifizierung empfohlene Vertrag ist die Konvention zur finanziellen Hilfeleistung vom 29. September 1930. Die in dieser Konvention vorgesehene finanzielle Hilfe soll in der Weise geleistet werden, daß die Konventionsstaaten den Zinsen- und Amortisationsdienst einer Anleihe garantieren, zu deren Aufnahme ein bedrohter oder ein angegriffener Staat durch den Rat ermächtigt worden ist. Die Konvention ist von 27 Staaten gezeichnet worden, darunter auch von Italien und Abessinien, bis jetzt aber nur von Dänemark, Finnland und Iran ratifiziert. Ein auf die Konvention gestützter Appell Abessiniens ist bekanntlich ungehört verhallt.

Die dritte zur Annahme und Ratifizierung empfohlene Vertragsurkunde ist der auf einer Panamerikanischen Konferenz zustandegekommene Kriegsächtungsvertrag von Rio de Janeiro vom 10. Oktober 1933, dessen Urheber, der argentinische Außenminister Saavedra Lamas, bekanntlich kürzlich den Friedensnobelpreis erhalten hat. Der Vertrag ist bemerkenswert namentlich deshalb, weil er auf sogenannte Sanktionen verzichtet und für Fälle des Krieges oder der Kriegsdrohung nur eine Konsultationspflicht und eine Pflicht zur friedensfördernden Zusammenarbeit der Vertragsstaaten vorsieht. Außerdem enthält er den als Stimson-Doktrin bekannt gewordenen Grundsatz der Nichtanerkennung territorialen Kriegsgewinns. Der Pakt ist nicht als amerikanischer Regionalpakt, sondern als Universalpakt gedacht, und es ist bemerkenswert, daß von europäischen Mächten Italien und die Staaten der Kleinen Entente ihm beigetreten sind. Der Beitritt Italiens hat einen erheblichen auf militärischer Eroberung beruhenden Gebietszuwachs bekanntlich nicht gehindert.

II.

Unter den Staaten, die mit Vorschlägen zur Völkerbundsreform hervorgetreten sind, fallen namentlich die Äußerungen der Regierungen einiger südamerikanischer Staaten durch ihre eingehenden Rechtsausführungen auf. Unter diesen ist es insbesondere Peru, das fast zu allen Punkten in eingehenden Exposés Stellung nimmt. Es liegt jedoch kein besonderer Grund zu der Annahme vor, daß das Interesse der Regierung der Republik in der Angelegenheit ebenso groß ist wie dasjenige ihres ständigen Delegierten, eines in Paris ansässigen Professors der Rechte. Ein anderes überseeisches Land marschiert mit weitgehenden Vorschlägen an der Spitze, nämlich Neuseeland. Die Regierung dieses Dominions erklärt nicht nur feierlich, die Völkerbundssatzung in ihrer gegenwärtigen Gestalt anzunehmen, sie befürwortet darüber hinaus auch die Gründung eines Gerichtshofs zur Schlichtung politischer Streitigkeiten, wünscht die Teilnahme aller Staaten, auch der Nichtmitglieder des Völkerbundes, an der Prüfung einer Revision der Friedensverträge und erklärt sich bereit, sich nach Kräften an der Anwendung jeder kollektiven Aktion gegen einen Angreifer zu beteiligen. Ein Vergleich zwischen der Tragweite dieser Vorschläge und der weiten Entfernung Neuseelands von dem Schauplatze europäischer Auseinandersetzungen liegt nahe.

Was die europäischen Mächte betrifft, so hat die Britische Regierung schriftliche Vorschläge überhaupt nicht eingereicht. In der Diskussion hat der britische Delegierte sich ziemlich zurückhaltend geäußert, und zwar in dem Sinne, daß die Verpflichtungen der Völkerbundsmitglieder nach der Satzung neu geprüft und »den Realitäten der gegenwärtigen Weltlage mehr angepaßt« werden sollten. Andererseits hat er sich dafür ausgesprochen, daß für den Fall einer Intervention des Völkerbundes in einem Konflikt alle Ratsmitglieder von Anfang an mit Klarheit feststellen sollten, bis zu welchem Punkte ihre Regierungen eine Intervention zu unterstützen bereit seien, damit die Regierungen (und namentlich auch die Regierung eines Staates, der den Pakt verletzt) »wissen, woran sie sind«. Es liegt auf der Hand, daß diese Erklärung unter dem Eindruck der mißglückten Intervention im Abessinienkonflikt gemacht ist. Der britische Delegierte hat sich ferner dafür ausgesprochen, daß zu »Empfehlungen« nach Artikel II Absatz 1 der Satzung die Zustimmung der streitenden Parteien nicht erforderlich sein sollte, und hat schließlich dem Abschluß von Regionalverträgen das Wort geredet, wobei zu bemerken ist, daß die Britische Regierung augenblicklich die treibende Kraft für den Abschluß eines Vertrages zur Ersetzung des erloschenen Locarno-Rheinpaktes ist.

Die Belgische Regierung hat in ihrem Vorschlage und in der Diskussion den bekannten Bericht des belgischen Senators de Brouckère vom 25. März 1927 in Erinnerung gebracht, worin der Berichterstatter

auf die großen Gefahren der Anwendung des Artikels 16 hinweist und anstelle der Repression die Prävention durch volle Ausschöpfung der friedlichen Interventionsmöglichkeiten nach Artikel 11 der Satzung empfiehlt.

An den in der Debatte gemachten Anregungen des tschechoslowakischen Delegierten interessiert vor allem, daß dieser nicht nur als Wortführer seines Landes, sondern ausdrücklich als Sprecher für alle drei Staaten der Kleinen Entente auftrat.

Wenn man sich über die politischen Tendenzen Rechenschaft geben will, die den Regierungsvorschlägen zugrunde liegen, so muß man das Hauptaugenmerk den Vorschlägen Frankreichs und der Sowjetunion zuwenden. Die Vorschläge dieser beiden Regierungen beschäftigen sich, wie nicht anders zu erwarten, vornehmlich mit der Frage der »Sicherheit« im spezifisch französischen Sinne, d. h. der Sicherheit durch Vorbereitung von Kollektivsanktionen, und mit der Ergänzung des Artikels 16 durch Regionalverträge. In diesem Zusammenhang muß man sich der französischen Bündnispolitik erinnern, die sich seit 1920 stets in die Rechtsformen der Völkerbundssatzung gekleidet hat, und des Einschwenkens der Sowjetunion in dieses Bündnissystem.

Für das französische Bündnissystem ist es seit dem Abschluß der französisch-belgischen Militärkonvention im Jahre 1920 bis zum Abschluß des Vertrags zur gegenseitigen Hilfeleistung mit der Sowjetunion im Jahre 1936 immer bezeichnend gewesen, daß Frankreich sich zur Erreichung der mit dem Decknamen »Sicherheit« bezeichneten machtpolitischen Ziele stets des Vorwandes des Artikels 16 der Völkerbundssatzung bedient hat. Schon das belgisch-französische Militärabkommen vom Jahre 1920, das bekanntlich seit der Ministerratsklärung des Königs der Belgier vom 15. Oktober 1936 eine erhebliche Schwächung, wenn nicht sein Ende gefunden hat, war geschlossen worden »zu dem Zweck, die aus der Völkerbundssatzung sich ergebenden Garantien des Friedens und der Sicherheit« zu verstärken. Am 16. Oktober 1925, an demselben Tage, als der Locarno-Rheinpakt zwischen Frankreich, Belgien und Deutschland mit Großbritannien und Italien als Garanten geschlossen wurde, schloß Frankreich mit Polen und der Tschechoslowakei je einen »Vertrag zur gegenseitigen Hilfeleistung«. Die beiden auch heute noch in Kraft befindlichen Verträge sind Bündnisverträge gegen Deutschland. Die darin vorgesehene Hilfeleistung soll erfolgen »in Anwendung des Artikels 16 der Völkerbundssatzung«. Man muß sich dabei darüber im klaren sein, daß die Sanktionen des Artikels 16 ihrem Wesen nach Kollektivmaßnahmen sind, d. h., daß sie von allen oder doch wenigstens von einer großen Anzahl von Bundesmitgliedern gegen denjenigen Staat zu ergreifen sind, der nach Ansicht dieser Bundesmitglieder widerrechtlich zum Kriege geschritten ist. In den genannten

Verträgen mit Polen und der Tschechoslowakei aber behalten sich die verbündeten Staaten die Entscheidung über die Anwendung des Artikels 16 selbst vor, das heißt: sie mißbrauchen die Rechtsform einer kollektiven Sanktion zum Abschluß zweiseitiger gegen einen dritten Staat gerichteter Bündnisverträge. Ebenso steht es mit dem französisch-sowjetrussischen und dem tschechoslowakisch-sowjetrussischen Bündnisvertrag von 1935, in welchen die Vertragsstaaten sich für den Fall, daß der Völkerbundsrat sich zur Frage des Vorliegens eines Angriffs nicht einstimmig sollte äußern können, die Entscheidung über den casus foederis selbst vorbehalten. Es sei hier auch daran erinnert, daß die beiden Beistandsverträge mit der Sowjetunion nicht nur dem Sinne nach, sondern auch expressis verbis lediglich gegen Deutschland gerichtet sind. Sie sind abgeschlossen im Rahmen des »accord tripartite«, der einen Bestandteil des sogenannten Ostpaktentwurfs vom Jahre 1934 bildete, an dem Deutschland sich zu beteiligen aus guten Gründen, deren Darstellung im einzelnen hier zu weit führen würde, sich geweigert hat³⁾. Dazu kommt das Einschwenken der Sowjetunion in die französische Front (Abschluß der Abkommen über die »Definition des Angreifers« und Eintritt in den Völkerbund).

Wenn man die Vorschläge Frankreichs und der Sowjetunion in Kenntnis der hier nur in großen Umrissen angedeuteten Vertragspolitik betrachtet, so kann es nicht wundernehmen, daß diese Vorschläge sämtlich auf eine Sanktionierung des Bündnisystems durch den Völkerbund gerichtet sind. Die Französische Regierung befürwortet, wie gesagt, den Abschluß von »Regionalpakten«, wobei sie bezeichnenderweise unter Regionalpakten nicht nur Abmachungen zwischen geographisch benachbarten Staaten, sondern auch zwischen solchen Mächten versteht, die durch eine »Interessengemeinschaft« verbunden sind. Die Sowjetunion ihrerseits ist offenkundig bemüht, für die automatische Anwendung der Bündnisverträge die Billigung des Völkerbundes zu finden. In dem Bestreben, den Völkerbundsrat bei der Feststellung des casus foederis auszuschalten, verlangt sie allen Ernstes, der Rat müsse im Falle eines Krieges gegen einen Völkerbundsstaat nicht nur innerhalb dreier Tage zusammenberufen werden, sondern er müsse auch seine Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 16 innerhalb dreier Tage fassen(!), und zwar soll zu dieser Entschliebung eine Dreiviertelmehrheit ohne die Parteistimmen genügen. Auf diese Weise wird erneut, und zwar mit ziemlich groben Mitteln versucht, den in die Rechtsformen des Völkerbundes gekleideten Bündnisverträgen die Weihe des Völkerbundes zu verleihen, um für den Bündnisfall als Mandatar des gesamten Völkerbundes auftreten zu können.

3) vgl. diese Zeitschrift Band VI. S. 572 f.