

Der Fortgang der Bestrebungen zur Reform des Völkerbundes

Daß die von der 16. Völkerbundsversammlung unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der Sanktionspolitik im Abessinienkonflikt nachhaltig geforderte Reform des Völkerbundes ¹⁾ keine Aussicht auf praktische Verwirklichung haben werde, wurde bereits aus der schriftlichen Stellungnahme der einzelnen Regierungen ²⁾ deutlich, die insbesondere in der Grundfrage, ob die Reform eine Verstärkung oder eine Abschwächung der Bundesverpflichtungen herbeiführen solle, zu völlig entgegengesetzten Ergebnissen gelangten. Die Tätigkeit des Komitees »pour la mise en oeuvre des principes du Pacte« — schon diese Benennung, die genau genommen nicht mit »Völkerbundsreform«, sondern mit »Verwirklichung der Satzungsgrundsätze« übersetzt werden muß, ist bezeichnend — stand daher von vornherein unter einem ungünstigen Stern.

I

Die Bildung des „Comité pour la mise en oeuvre des principes du Pacte“

Die 17. Völkerbundsversammlung faßte am 8. Oktober 1936 eine Entschliebung ³⁾, welche die Bildung einer »commission générale spéciale« gemäß Art. 14 der Geschäftsordnung vorsah. Diese Kommission, der sämtliche Delegationen angehörten ⁴⁾, wurde mit der Aufgabe betraut, dem Plenum Bericht zu erstatten und Vorschläge zu unterbreiten über das bei der Behandlung der Völkerbundsreform und der hiermit zusammenhängenden Fragen einzuschlagende Verfahren. Als solche verwandten Fragen bezeichnete die Resolution: das Problem der Koordination des Kelloggpaktes und des Argentinischen Paktes mit der Völkerbundssatzung sowie die Frage des Verbotes von Kriegsmaterial- und Waffenlieferungen an Kriegführende.

Die Verhandlungen der Commission générale ⁵⁾, die am 9. Oktober zwei Sitzungen abhielt, führten in der Sache rasch zu einem Ergebnis: Annahme fand der Vorschlag des Schweizer Delegierten Motta, man möge mit der Durchführung der Untersuchungen nicht einen alle Völkerbundsmitglieder umfassenden Ausschuß, sondern ein Studienkomitee betrauen, dem die Ratsmitglieder und darüber hinaus die Vertreter der

¹⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. VII, S. 148ff.

²⁾ Vgl. die »communications des gouvernements« in S. d. N. Journ. Off. Suppl. spéc. No. 154, II; ebenda unter IV der zusammenfassende Bericht des Völkerbundssekretariats. Vgl. dazu Barandon, Einige Bemerkungen zu den Regierungsvorschlägen und dem Bericht des Generalsekretärs des Völkerbundes zur Reform des Völkerbundes, diese Zeitschr. Bd. VII, S. 1ff.

³⁾ Journ. Off. Suppl. spéc. No. 155, S. 108f.

⁴⁾ Vgl. die Feststellungen des Präsidenten, a. a. O. S. 109.

⁵⁾ Vgl. Procès verbal, S. d. N. Journ. Off. Suppl. spéc. No. 162.

innerhalb des Völkerbundes bestehenden Staatengruppen angehörten; ferner müßten die verschiedenen in der Reformfrage vertretenen Gesichtspunkte ihren Ausdruck finden. Neben den 15 Ratsmächten wurden zu Mitgliedern des Ausschusses berufen: Argentinien, Belgien, Bulgarien, Canada, Griechenland, Iran, Niederlande, Österreich, Portugal, Mexiko, Uruguay, Schweiz, Tschechoslowakei.

Schon bei dieser Gelegenheit traten die sachlichen Gegensätze zutage: sowohl von dem ungarischen wie von dem chilenischen Delegierten wurde die Vordringlichkeit des Universalitätsproblems betont ¹⁾; von chilenischer Seite wurde überdies auf die Notwendigkeit einer Mitwirkung der Nichtmitgliedstaaten an den Reformarbeiten hingewiesen und folgender Antrag gestellt:

»Afin d'obtenir l'universalité, condition essentielle de l'efficacité et du succès de la Société des Nations, l'Assemblée estime nécessaire de connaître la pensée des états non membres, soit par le moyen de démarches directes, soit par la convocation d'une conférence diplomatique.« ²⁾

Wie nicht anders zu erwarten, wurde hierdurch der entschiedene Widerspruch Litvinovs hervorgerufen ³⁾, während der französische Delegierte seinen Einspruch aus verfahrensmäßigen Bedenken herleitete.

In dem Bericht, den die »Commission générale« der Bundesversammlung vorlegte ⁴⁾, kam sodann zum Ausdruck, daß die chilenische Anregung vorerst kein Gehör gefunden hatte. Es hieß darin, ihre Prüfung durch die Bundesversammlung erscheine der Kommission als verfrüht. Jedoch werde sich das neuzubildende Komitee gewiß auch mit dieser Frage zu befassen haben und gegebenenfalls die geeigneten Methoden untersuchen müssen, um die Auffassungen der Nichtmitgliedstaaten kennenzulernen.

Der Bericht geht im übrigen auf die Erwägungen ein, die zu dem Vorschlag eines 28er Ausschusses geführt hätten und schlägt vor, daß diesem Ausschuß das Recht verliehen werden solle, zu seinen Beratungen andere Völkerbundsmitglieder zuzuziehen, deren Konsultierung nützlich erscheine. Über das für den Fortgang der Reformarbeiten in Aussicht genommene Verfahren gibt weiter die — gleichfalls von der Commission générale vorbereitete — Entschließung Aufschluß, die von der Völkerbundsversammlung zusammen mit dem Bericht der Kommission am 10. Oktober 1936 angenommen wurde ⁵⁾. Es heißt darin:

»L'Assemblée, . . .
décide de créer le comité . . . pour étudier toutes propositions qui ont

¹⁾ Vgl. Journ. Off. Suppl. spéc. No. 162, S. 9, 10.

²⁾ a. a. O. S. 29.

³⁾ a. a. O. S. 11.

⁴⁾ Abgedr. Journ. Off. Suppl. spéc. No. 154, S. 41 ff.

⁵⁾ Journ. Off. Suppl. spéc. 154, S. 43.

été ou seront formulées par les gouvernements concernant la mise en œuvre des principes du Pacte et les problèmes s'y rattachant. S'inspirant de cette étude le Comité fera aussitôt que possible un rapport indiquant les dispositions concrètes dont il recommande l'adoption en vue de la réalisation pratique du vœu . . . du 4 juillet 1936. Ce rapport sera soumis aux gouvernements des Etats membres de la Société des Nations pour servir de base aux décisions à prendre en cette matière. Le Comité sera autorisé à proposer la convocation d'une session spéciale de l'Assemblée, s'il le juge opportun.»

II

Die erste Arbeitstagung des „Comité pour la mise en oeuvre des principes du Pacte“ vom 15.—17. Dezember 1936

Daß der Reformausschuß den ihm durch die Entschließung der Völkerbundsversammlung erteilten Auftrag »so schnell wie möglich« zur Fertigstellung eines Berichtes mit Reformvorschlägen zu gelangen, nur mit großer Vorsicht in Angriff nehmen werde, sollte bereits durch den Verlauf seiner ersten Arbeitstagung klar werden, die unter dem Vorsitz des belgischen Delegierten Professor Bourquin vom 14. bis 17. Dezember 1936 in Genf stattfand¹⁾. Diese Tagung verfolgte von vornherein nur den Zweck, einen Arbeitsplan für die in Angriff zu nehmenden Arbeiten aufzustellen. Auf Vorschlag des Präsidenten wurde dabei von einer Aufzeichnung des Sekretariats als Grundlage ausgegangen, in der die von den Regierungen in ihren Reformvorschlägen behandelten Fragen zusammengestellt waren. Zunächst wurden diese Fragen in zwei Kategorien eingeteilt, von denen die der Kategorie 1 zugewiesenen als vordringlich galten. Nur für diese erfolgte daher die Aufstellung eines festen Planes und die Benennung von Berichterstatlern.

Für die innerhalb des Ausschusses bestehenden Gegensätze war es kennzeichnend, daß selbst bei diesen verfahrensmäßigen Erörterungen die sachlichen Meinungsverschiedenheiten scharf hervortraten: Wieder war es der chilenische Delegierte, der die Dringlichkeit des Universalitätsproblems betonte und dabei bei den Vertretern der Schweiz, Österreichs und Kanadas entschiedene Unterstützung fand. Hingegen betonte der sowjetrussische Delegierte Stein, daß es sich nicht darum handeln könne, die Wünsche gewisser Nichtmitgliedstaaten zu berücksichtigen; Aufgabe des Ausschusses sei es, unter den Völkerbundsmitgliedern die Bestimmungen der Satzung zu präzisieren und zu verstärken. Ähnlich erklärte der Vertreter Frankreichs, Paul-Boncour, es handle sich zunächst einmal darum, den Vorschriften der Satzung Kraft zu verleihen und die Bande, die die Völkerbundsmitglieder untereinander zusammenhalten sollten, zu bestimmen; erst wenn diese Aufgabe erfüllt sei, könne man

¹⁾ Vgl. hierzu d. Mitteilungen der »Section d'information«, abgedr. im Journal des Nations vom 15., 16., 17. u. 18. Dezember 1936.

daran gehen, eine Ausdehnung der Satzungsverpflichtungen auf bisher an ihnen nicht beteiligte Staaten zu erstreben.

Der schließlich vom Ausschuß gebilligte Arbeitsplan stellt sich als ein Kompromiß dar, der den Vertretern der beiden gegensätzlichen Bestrebungen gerecht zu werden sucht, womit freilich ihr sachlicher Austrag lediglich vertagt worden ist. Auf Grund dieses Planes wurde zunächst das Problem der Universalität in vier Unterfragen eingeteilt:

- a) Teilnahme aller Staaten,
- b) Mitarbeit der Nichtmitgliedstaaten,
- c) Anpassung der Völkerbundsatzung an den Kelloggspakt und den Argentinischen Pakt,
- d) Regionale oder kontinentale Organisation des Völkerbundes.

Wenn der britische Vertreter Lord Cranborne zum Berichterstatter für a) und b) bestellt wurde, so wollte man offenbar gerade für diese heiklen Fragen das Ansehen Großbritanniens einsetzen, welches am ehesten Aussicht hatte, in beiden Lagern gehört zu werden. Es bedeutete ein Entgegenkommen gegenüber den lateinamerikanischen Staaten, daß dem Vertreter Argentinien, Pardo, der Bericht über c) anvertraut wurde. Schließlich suchte man dem französisch-russischen Standpunkt durch Ernennung Steins zum Berichterstatter über Punkt d) Rechnung zu tragen.

Auch hinsichtlich des als zweiten Punkt aufgeführten Artikels 16 wurde eine Unterteilung vorgenommen, die offensichtlichen Kompromißcharakter trägt: Während man die Behandlung der »allgemeinen Verpflichtungen« dem den Bestrebungen der sog. ehemaligen Neutralen nahestehenden niederländischen Delegierten Rutgers übertrug, machte man den Anwalt des französischen Sicherheitsgedankens, Paul-Boncour, zum Berichterstatter über die »Pactes régionaux ou d'assistance mutuelle«.

Des weiteren wurde folgende Einteilung vorgenommen:

Punkt 3: Artikel 10. Berichterstatter der Vertreter Irans, Entezam.

Punkt 4: Artikel 11. Berichterstatter Undén-Schweden, mit dem ein weiterer Vertreter der neutralen Staatengruppe zu Wort kam.

Punkt 5: Artikel 19. Berichterstatter Guani-Uruguay. Daß der Vertreter eines entlegenen südamerikanischen Staates mit der Bearbeitung des Revisionsartikels betraut wurde, ist besonders kennzeichnend.

Punkt 6: Die die innere Organisation des Völkerbundes betreffenden Fragen (Art. 1, 3, 4 und 7 der Satzung). Berichterstatter Komanicki-Polen.

Punkt 7: Die die friedliche Schlichtung von Streitigkeiten betreffenden Fragen (Art. 13, 14 und 15). Berichterstatter Osusky-Tschechoslowakei.

Punkt 8: Methoden zur Auslegung oder Abänderung der Satzung. Berichterstatter Umaña Bernal-Kolumbien.

Eine besondere Behandlung fand schließlich die Frage der Trennung der Satzung von den Friedensverträgen: Namentlich auf Betreiben des österreichischen Delegierten, dem sich dann auch der Vertreter Großbritanniens anschloß, entschloß man sich, die Frage als vordringlich in die Kategorie 1 einzureihen. Man sah jedoch von der Bestellung eines Berichterstatters ab und beauftragte statt dessen das Sekretariat mit einer »technischen Untersuchung« der Frage.

Nach der Billigung des Arbeitsplanes beschloß der Ausschuß seine Arbeiten mit der Mahnung des Präsidenten Bourquin: Für solch umfassende Fragen wie die, mit denen der Ausschuß befaßt sei, könne nicht sofort eine Lösung gefunden werden; angesichts des Fieberzustandes, in dem sich die Welt befinde, sei Vorsicht unerläßlich; die Entschlie-ßungen des Ausschusses dürften daher nicht überstürzt werden!

III

Die 2. Arbeitstagung des »Comité pour la mise en oeuvre des principes du Pacte« und die 18. Bundesversammlung

Erst vor Beginn der 18. Bundesversammlung, am 19. August 1937, richtete der Präsident des Reformausschusses, Professor Bourquin, ein Schreiben an das chilenische Ausschußmitglied, Botschafter Edwards¹⁾, das zugleich allen anderen Ausschußmitgliedern zugeleitet wurde. Darin kündigte er an, daß zunächst am 10. und 11. September eine vorbereitende Zusammenkunft des Ausschusses stattfinden werde, die dann nach Beendigung der Völkerbundsversammlung ihre Fortsetzung finden solle. Er gab zugleich das vorläufige Programm für die Arbeiten des Ausschusses bekannt, für das er folgende Punkte aufzählte:

1. Trennung der Völkerbundssatzung von den Friedensverträgen,
2. Artikel II,
3. Zusammenarbeit des Völkerbundes mit den Nichtmitgliedstaaten,
4. Koordination von Völkerbundssatzung und universalen Friedenspakten.

Die Tagung des Reformausschusses, der während der 18. Völkerbundsversammlung insgesamt zwischen dem 10. und 30. September fünf Sitzungen²⁾ abhielt, erfüllte dann freilich nicht die Erwartungen, die man nach der Ankündigung Bourquins haben durfte: Von den erwähnten Programmpunkten wurde der Art. II überhaupt nicht, die übrigen Fragen — allenfalls mit Ausnahme des Punktes unter 4 — ohne daß ein positives Ergebnis erzielt worden wäre, in Angriff genommen.

¹⁾ S. d. N. Doc. C. 350. M. 238. 1937. VII.

²⁾ Am 10., 11., 25., 27. u. 30. September 1937. Dazu die vorläufigen Protokolle der Section d'information: Nr. 8239, 8240, 8287, 8291, 8307.

I. Zur Frage der Trennung der Satzung von den Friedensverträgen hatte das Sekretariat eine Denkschrift¹⁾ und ein Communiqué²⁾ vorbereitet: Die Denkschrift kommt zu dem Schluß, daß die Verbindung zwischen Friedensverträgen und Satzung eine rein formale sei, der eine rechtliche Bedeutung nicht innewohne. Das Communiqué erörtert die verschiedenen technischen Möglichkeiten zur Herbeiführung einer Trennung oder Loslösung der Satzung und zählt als solche auf: die Schließung eines neuen Vertrages, die Vornahme einer Satzungsänderung gemäß Art. 26 der Völkerbundssatzung sowie eine Erklärung der Völkerbundsversammlung.

Ließen schon diese Vorarbeiten erkennen, daß die Behandlung der Frage von einem rein formal-technischen Gesichtspunkt aus erfolgen sollte, so wurde dies bestätigt durch Ausführungen des Vorsitzenden Bourquin in dem bereits erwähnten Schreiben vom 19. August 1937 an den chilenischen Vertreter Edwards. Es heißt darin:

»En ce qui concerne la séparation du Pacte d'avec les Traités de paix, quelques éclaircissements sont nécessaires. Il importe d'abord de noter, pour éviter toute équivoque, que le problème est envisagé par ceux qui en souhaitent l'inscription à l'ordre du jour de notre prochaine session d'un point de vue purement formel. Il ne s'agit pas, dans leur pensée, d'abolir ou de modifier en quoi que ce soit la compétence que la Société des Nations s'est vu attribuer en certaines matières, soit par les Traités de paix, soit par des traités spéciaux. Il s'agit simplement de supprimer ou de distendre les liens d'ordre technique, qui existent entre le Pacte et les Traités de paix.«

In seiner Sitzung vom 11. September berief der Reformausschuß zunächst einen Juristenausschuß ein, dem Sachverständige Frankreichs, Großbritanniens, Chiles, der Schweiz, Neuseelands, Polens, Österreichs, Rumäniens, Argentinens und Columbiens angehörten. Dieses Juristenkomitee, das in geheimer Verhandlung unter dem Vorsitz des Schweizer Gorgé tagte, arbeitete einen Bericht aus³⁾, den es dem Reformausschuß am 30. September vorlegte. Der Bericht stellt im Eingang fest, daß das Komitee nicht die Friedensverträge abändern könne — dazu sei der Völkerbund nicht befugt —, noch weniger sei es in der Lage, die durch die Friedensverträge dem Völkerbund übertragenen Zuständigkeiten zu behandeln. Aufgabe sei nur, vorzuschlagen

I. Auf welche Weise sich im Wege des Art. 26 gewisse Ausdrücke (expressions) der Satzung, die dazu beitragen könnten, andere Staaten vom Völkerbunde fernzuhalten, ausmerzen ließen.

1) S. d. N. Doc. C. S. P. 16.

2) S. d. N. Doc. C. S. P. 17.

3) »Rapport du Comité des dix juristes nommés le 11 septembre 1937 par le Comité spécial pour la mise en oeuvre des principes du Pacte« S. d. N. Doc. C. 494. M. 335. 1937. VII [C. S. P. 24 (1) J.].

2. Auf welche Weise die Völkerbundsversammlung Unklarheiten über »wesentliche Kennzeichen der Satzung« zerstreuen könnte.

Es folgen sodann Vorschläge zu Satzungsänderungen, bei denen es sich um Neufassungen und Streichungen handelt, welche die Erwähnung des Versailler Vertrages ¹⁾, der »Hohen Vertragschließenden« ²⁾, der »Alliierten und Assoziierten Hauptmächte« ³⁾ und der »während des Krieges zerstörten Gebiete« ⁴⁾ beseitigen sollen.

¹⁾ In Art. 5 § 1 (»présent Traité«). Das Komitee schlägt folgende Neufassung dieser Bestimmung vor: »Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou d'accords conférant certaines attributions à la Société des Nations, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.« Hiergegen hat nach den Feststellungen des Berichtes das chilenische Ausschußmitglied geltend gemacht, daß damit eine sachliche Abänderung der Satzung vorgenommen werde, welche die Zuständigkeit des Ausschusses überschreite: Es müsse klargestellt werden, daß Völkerbundsmitglieder, die an etwa in Zukunft abzuschließenden »accords conférants certaines attributions à la Société des Nations« nicht beteiligt seien, damit auch keine Verantwortung hinsichtlich der von den Völkerbundsorganen auf Grund dieser Abkommen getroffenen Entscheidungen übernehmen. Ein entsprechender chilenischer Zusatzantrag ist vom Komitee nicht mehr beraten worden, da er erst beim Abschluß seiner Arbeiten eingereicht worden sei. Der chilenische Delegierte hat daraufhin »agissant ... sur des instructions spéciales de son gouvernement« seinen Vorbehalt in aller Form in der Sitzung des Reformausschusses vom 30. September wiederholt und hinzugefügt, Chile wolle keinesfalls zu einer politischen Stellungnahme in Fragen, die es nichts angehe und die auf Grund der in Frage stehenden Abkommen auftauchen könnten, gezwungen werden. Es müsse in solchen Fällen zumindest beanspruchen können, sich einer Entscheidung zu enthalten.

²⁾ In der Präambel (»Les Hautes Parties Contractantes«).

³⁾ In Art. 4 § 1 (»Principales Puissances alliées et associées«). Der Bericht empfiehlt ferner die Streichung von Art. 1, § 1, sowie des dort angezogenen ersten Teiles des »Annexe«, da darin die Signatarmächte des Friedensvertrages und die damals zum Beitritt aufgeforderten Staaten erwähnt seien. Hierbei ergaben sich zwei Bedenken:

a. Gewisse auf den Ständigen internationalen Gerichtshof bezügliche Texte — Abs. 4 des Protokolls v. 16. Dez. 1920, Art. 35 des Statuts der Cour und die diesen Artikel betreffende Entschliebung des Rates vom 17. Mai 1922 — nehmen auf den ersten Teil des »Annexe« Bezug. Das Komitee war jedoch der Meinung: »... que la suppression ne changerait rien à la valeur de la référence contenue dans les textes précités et qu'au regard de ces textes la liste des Etats mentionnés dans l'Annexe du Pacte conserverait sa valeur«.

b. Dem Bericht zufolge haben ferner einige Ausschußmitglieder darauf hingewiesen, daß auf Grund des Textes in seiner jetzigen Form gewissen Staaten — wie den Vereinigten Staaten und Brasilien — die dem Völkerbunde nicht oder nicht mehr angehörten, die Fähigkeit zugesprochen werden könne, in den Völkerbund unabhängig von dem in Art. 1 § 2 vorgesehenen Verfahren einzutreten. Hierüber meinte man jedoch mit der Begründung sich hinwegsetzen zu können, daß die vorgeschlagene Satzungsänderung gerade eine Diskriminierung zwischen den Staaten beseitigen solle; es sei daher unliebsam, wenn man eine solche teilweise Diskriminierung für die Zukunft aufrechterhalte. Im übrigen werde das Zulassungsverfahren gemäß Art. 1 § 2 in einer Weise gehandhabt, die einen leichten und schnellen Völkerbundseintritt ermögliche. Damit wird freilich die — allerdings reichlich theoretische — Frage nicht beantwortet, ob die geplante Ab-

Der dritte Teil des Berichts enthält den Entwurf einer von der Völkerbundsversammlung zu fassenden EntschlieÙung. Darin heiÙt es zunächst, die Satzung habe, wie sich das auch in den Zwecken des Bundes zeige, vom ersten Tage ihrer Existenz an ein selbständiges Leben gehabt; ferner stnden allen Mitgliedern, ohne Rücksicht auf die Art ihres Eintritts, dieselben Rechte zu. Es zeige sich jedoch der Wunsch, gewisse MiÙverstndnisse zu beseitigen:

»... découlant de quelques termes employés dans le Pacte... et dont le maintien pourrait être considéré comme un obstacle à l'entrée d'autres Etats dans la S. D. N.«

Zur Erreichung dieses Zieles halte die Assemblée gewisse Satzungsänderungen im Wege des Art. 26 für geboten:

»... estimant que les amendements envisagées correspondent au désir d'élargir la S. d. N.«

Die Assemblée beschlieÙe daher

1. den Regierungen zu empfehlen, das Protokoll mit den beabsichtigten Abänderungen baldmöglichst zu ratifizieren,
2. den Generalsekretär zu ersuchen, den Text der Abänderungen den Völkerbundsmitgliedern und denjenigen Nichtmitgliedsstaaten, die der Rat bezeichnen werde, bekanntzugeben.

ber den Bericht fand im ReformausschuÙ eine kurze Aussprache statt ¹⁾. Sie wurde durch eine Erklärung des Präsidenten des Juristenkomitees Gorg eingeleitet, in der er zunächst die schon oben ²⁾ erwähnte Stelle des Schreibens Bourquins vom 19. August mit dem Bemerkten zitierte, daÙ die darin zum Ausdruck gelangende Auffassung im ReformausschuÙ nicht erörtert, geschweige denn bestritten worden sei; das Juristenkomitee sei daher davon ausgegangen, daÙ sie dessen einhellige Meinung wiedergebe. Im Rahmen einer kurzen Erläuterung des Berichts stellte Gorg ferner insbesondere fest, es sei vor allem darauf angekommen, zu möglichst einstimmigen SchluÙfolgerungen hinsichtlich der anzuwendenden Methode zu gelangen; dieses Ziel sei auch »nahezu« erreicht worden. Das dem Juristenkomitee anvertraute Problem sei dabei keinesfalls so einfach gewesen, wie man prima facie habe annehmen können: Es sei vor allem so verwickelt, weil es in verschiedenem MaÙe vier Kategorien von Staaten berhere:

Änderung nicht einen unzulässigen Eingriff in Vertragsrechte der betreffenden Staaten, soweit sie den Versailler Vertrag ratifizierten, darstellt.

4) In Art. 23 e (»... tant entendu que les ncessits spéciales des régions dvastes pendant la guerre de 1914—1918 devront être prises en considération«). Der Bericht tritt für die Beseitigung dieses Passus ein, sofern ihm keine praktische Bedeutung mehr zukomme. Die Entscheidung hierüber will er jedoch dem ReformausschuÙ überlassen.

¹⁾ Das Protokoll dieser Aussprache ist abgedr. in S. d. N. Doc. C. 494. M. 335. 1937.

²⁾ Vgl. oben S. 144.

1. die Völkerbundsmitglieder, die durch die Friedensverträge gebunden seien,
2. die Völkerbundsmitglieder, die nicht an den Friedensverträgen beteiligt seien,
3. die Staaten, die weder zum Völkerbund gehörten, noch durch die Friedensverträge gebunden seien,
4. die an den Friedensverträgen beteiligten Staaten, die nicht mehr Mitglieder des Völkerbundes seien ¹⁾).

Angesichts dieser Sachlage habe man die Frage von diesem oder jenem Gesichtspunkte aus anfassen können. Das Komitee habe sich jedoch nicht auf solche »optische Spielereien« eingelassen, sondern eine vermittelnde Haltung eingenommen: es habe sich, von der Sorge um Objektivität geleitet, »auf den Boden der Tatsachen« gestellt und sei so zu den Schlußfolgerungen gelangt, die in den vorgeschlagenen Satzungsänderungen, vor allem aber in dem Entschließungsentwurf niedergelegt seien.

Daß der Juristenbericht trotz seines »vermittelnden« Charakters keineswegs auf einmütige Billigung stieß, ließ die Haltung des Ausschusses deutlich genug erkennen, mochte es auch nicht zu einem offenen Austrag der vorhandenen Gegensätze kommen: Während zunächst der Plan bestanden hatte, den Bericht sogleich der Völkerbundsversammlung zu unterbreiten, hielt es der Ausschuß nach einer kurzen Erörterung gewisser Einzelfragen für angezeigt, den Bericht zunächst den einzelnen Regierungen zur Prüfung vorzulegen. Nach dem Verlauf dieser Verhandlungen wird man ein praktisches Ergebnis in absehbarer Zeit nicht erwarten können: Selbst wenn der Juristenbericht, der vorderhand lediglich den Regierungen zur Prüfung vorliegt, von diesen gebilligt und die nächste Völkerbundsversammlung ihm daraufhin ihre Zustimmung geben sollte, müßten gemäß Art. 26 die Mehrheit der in der Völkerbundsversammlung vertretenen Staaten sowie sämtliche Ratsmitglieder das vorgesehene Protokoll ratifizieren. In den Bericht Umaña Bernals über »Methoden zur Abänderung der Satzung« ²⁾ heißt es demgegenüber zu Recht, daß das Verfahren des Art. 26 nur in den seltensten Fällen zum Ziele geführt habe. Etwas Wesentliches wäre aber auch dann nicht erreicht, wenn es in der Tat zu einer Verwirklichung der Vorschläge des Juristenberichts kommen sollte. Ein deutlicher Trennungsstrich gegenüber Versailles würde auch dann nicht gezogen sein; es läge vielmehr lediglich eine formale Überholung des Satzungstextes vor, der man weder eine erhebliche rechtliche noch eine moralische Bedeutung beimessen könnte:

¹⁾ Gorgé wies in diesem Zusammenhange auf die Bedeutung dieser Unterscheidung insbesondere für die Anwendung des Art. 1 der Völkerbundssatzung hin. Vgl. dazu oben Anm. 3 S. 145 f.

²⁾ Vgl. hierüber unten S. 164.

Nichts ist hierfür bezeichnender als die Erklärung des rumänischen Delegierten Pella ¹⁾, der hervorhob, daß der gesamte Juristenbericht — zum Unterschied gewisser früherer Dokumente — nicht den Ausdruck »séparation du Pacte des Traités« enthalte und der im übrigen feststellte, daß keine Änderung der Völkerbundssatzung die »rechtliche und moralische Geltung der Friedensverträge« beeinträchtigen könne!

2. Wenn ferner wenigstens eine Teilfrage des Universalitätsproblems in Angriff genommen wurde, so ist das wiederum der Initiative Chiles zu verdanken: Edwards nahm zunächst in der Sitzung des Reformausschusses vom 10. September ²⁾ eine von seiner Regierung schon bei früheren Gelegenheiten vorgebrachte ³⁾ Anregung auf, die Nichtmitgliedstaaten unverzüglich über ihre Ansichten zur Völkerbundsreform zu befragen. Er fand dabei Zustimmung — z. T. mit gewissen Einschränkungen — bei den Vertretern Argentiniens, Neuseelands und der Schweiz, entschiedenen Widerstand bei den Vertretern Sowjetrußlands und Rotspaniens. Die Vertreter Großbritanniens und Frankreichs wandten sich gegen eine Vorwegbehandlung der Frage, ehe der gesamte Komplex der Universalität erörtert sei und gaben damit zu erkennen, daß sie eine Verfolgung der chilenischen Anregung zur Zeit nicht für opportun hielten. Der chilenische Vertreter wiederholte jedoch seine Forderung während der Generalaussprache der Völkerbundsversammlung ⁴⁾, wobei er sich u. a. gegen die Unterstellung verwahrte, als diene die Forderung nach Universalität in erster Linie der Heranziehung der drei außerhalb des Bundes stehenden Großmächte; vor allem sei dabei an die süd- und mittelamerikanischen Staaten gedacht ⁵⁾.

Von Chile wurde sodann ein Antrag auf eine entsprechende Entschließung der Assemblée eingebracht ⁶⁾. Darin hieß es, die Bundesversammlung stelle fest, daß eine große Anzahl von Mitgliedstaaten den Mangel der Universalität als eines der Haupthindernisse ansehe, das eine vollständige Anwendung der Völkerbundssatzung und die Erfüllung ihrer wichtigsten Aufgabe: der Gewährleistung des Friedens und der Sicher-

¹⁾ Am Schluß der Sitzung des Reformausschusses vom 30. September: S. d. N. Doc. 494 M. 335. 1937. VII, S. 11.

²⁾ Vgl. d. vorl. Sitzungsprotokoll: Section d'information Nr. 8239.

³⁾ Vgl. das Schreiben Edwards an Bourquin vom 2. September 1937: S. d. N. Doc. C. 349 M. 237. 1937. VII: »Dans trois occasions, aux mois de juillet, septembre et décembre 1936, mon gouvernement a proposé que les Etats non membres fussent invités à exposer leurs vues sur les réformes du Pacte, ayant en vue la possibilité, soit du retour au sein de la Société des Nations de ceux qui s'étaient retirés, soit l'adhésion de ceux qui n'en avaient jamais fait partie«. Vgl. ferner oben S. 140.

⁴⁾ In der Sitzung vom 14. September 1937, Compte rendu S. 1 ff.

⁵⁾ Vgl. a. a. O. S. 3/4.

⁶⁾ Dieser Entwurf war in einem Schreiben des chilenischen Delegierten Edwards an den Präsidenten der Assemblée vom 20. September enthalten: S. d. N. Doc. A. 42. 1937. VII. Vgl. auch Compte rendu de la 7e séance pl. S. 6/7.

heit, verhindere. Sie hege den Wunsch, das Ansehen des Völkerbundes zu erweitern (*élargir*) und zu kräftigen und sei der Auffassung, daß die sofortige Konsultation der Nichtmitgliedstaaten über die geplanten Reformen die Aufgabe des Reformausschusses erheblich fördern könne; die Versammlung beauftrage daher den Generalsekretär, eine Aufforderung zur Erstattung von Bemerkungen und Vorschlägen über diese Materie an alle Nichtmitgliedstaaten und an diejenigen Mitglieder, die ihren Austritt angekündigt hätten, zu richten.

Die Versammlung beschloß die Behandlung dieses Antrages nicht einem ihrer Ausschüsse, sondern dem Reformausschuß zu übertragen ¹⁾. Da hier der chilenische Entwurf, wie zu erwarten, auf russischen Widerspruch stieß, bat der Ausschuß Lord Cranborne und Paul-Boncour um Vermittlung ²⁾. Beide arbeiteten einen Kompromißvorschlag aus, wonach die Assemblée zunächst ihren Wunsch nach möglicher Universalität — aber auf der Grundlage der Prinzipien der Satzung — zum Ausdruck bringt und feststellt, daß das »Comité Spécial« es begrüßen würde, die Auffassung der Nichtmitgliedstaaten über seine Arbeit kennenzulernen, dann aber den Rat beauftragt

»d'examiner les conditions dans lesquelles ces éléments d'information devraient être recueillis au fur et à mesure des opportunités...«

Der Vermittlungsvorschlag fand die Billigung des Ausschusses ³⁾ und wurde von der Assemblée in der Sitzung vom 4. Oktober — unter Stimmenthaltung des sowjetrussischen Delegierten — zum Beschluß erhoben ⁴⁾.

Es dürfte kaum zweifelhaft sein, daß damit die weitere Verfolgung der chilenischen Anregung im besten Fall *sine die* hinausgeschoben ist. Denn insbesondere die Haltung der sowjetrussischen Vertreter hat deutlich gemacht, daß eine Einigung des Rates im positiven Sinne in dieser Frage nicht zu erwarten steht ⁵⁾.

3. Lediglich in der Frage der Zusammenarbeit von Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten zur Friedenssicherung bei Kriegsgefahr ist es zu einer EntschlieÙung der Völkerbundsversammlung ge-

¹⁾ Vgl. d. Propositions du Bureau à l'Assemblée S. d. N. Doc. A. 49. 1937.

²⁾ In der Sitzung vom 27. September 1937, Section d'information Nr. 8291.

³⁾ Vgl. dazu das Schreiben Bourquins an den Präsidenten der Völkerbundsversammlung vom 30. September 1937, S. d. N. Doc. A. 67. 1937.

⁴⁾ Vgl. Compte Rendu de la 12e séance pl., Journ. off. Suppl. spéc. No. 169, S. III, dort auch der Wortlaut der EntschlieÙung.

⁵⁾ Von chilenischer Seite wurde ferner noch ein zweiter, eine Verfahrensfrage betreffender Antrag eingebracht, der eine Beschleunigung der Reformarbeiten im Auge hat: Danach sollen die Berichte des Reformausschusses nicht wie bisher den Regierungen, sondern unmittelbar der Völkerbundsversammlung zugeleitet werden. (Vgl. das Schreiben des chilenischen Delegierten Edwards an den Präsidenten der Assemblée vom 17. September 1937 in Compte rendu de la 5e séance pl., Journ. off. Suppl. spéc. No. 169, S. 61. Auch dieser Antrag wurde auf Vorschlag des Büros (s. o. Anm. 1) dem Reform-

kommen, die man als ein sachliches Ergebnis, wenn auch von fragwürdiger Wirkung, werten kann. Sie beruhte auf einem argentinischen Antrag, der durch die dem Reformausschuß eingereichte Denkschrift Pardos über »La coordination des Pactes«¹⁾ vorbereitet worden war. Dieser Antrag wurde — in Abweichung der von Chile eingeschlagenen Verfahren — unter Benachrichtigung des Präsidenten der Völkerbundsversammlung²⁾ unmittelbar beim Reformausschuß eingereicht³⁾, wo er auf keinerlei Schwierigkeiten stieß und in der Sitzung vom 30. September ohne Abänderungen gebilligt wurde. In der gleichen Form wurde er sodann von der Völkerbundsversammlung am 4. Oktober⁴⁾ angenommen. Die EntschlieÙung hat folgenden Wortlaut:

»Considérant:

»Que les pactes à tendance universelle et visant la solution pacifique des différends internationaux qui lient entre eux les Etats membres et non membres de la Société des Nations, tel que le Traité de renonciation à la guerre signé à Paris le 27 août 1928 et le Traité de non-agression et conciliation signé à Rio de Janeiro le 10 octobre 1933 sur l'initiative de la République Argentine, ont pour but, comme le Pacte de la Société des Nations et au sens de son article 21, d'assurer le maintien de la paix;

»Que la Conférence interaméricaine pour la consolidation de la paix, réunie à Buenos-Ayres le 1^{er} décembre 1936 sur l'initiative du Président Roosevelt, s'est inspirée de l'idée de compléter et de renforcer les efforts de la Société des Nations, lorsqu'ils tendraient à empêcher la guerre;

»L'Assemblée déclare:

»En cas de guerre ou menace de guerre, la Société des Nations, sans retarder par là l'exercice de son action propre en vertu du Pacte, prendra les mesures opportunes et établira les contacts qui paraîtraient nécessaires dans le but d'associer à ses efforts en vue de la paix les Etats qui, ne faisant pas partie de la Société des Nations, sont liés entre eux par les pactes ci-dessus mentionnés, lesquels ont pour but commun le maintien de la paix.«

Diese EntschlieÙung stellt freilich nur einen allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit mit den Nichtmitgliedstaaten auf, dessen Ausfüllung der Praxis überlassen wird. Daß sie zu einer wesentlichen Än-

ausschuß zur Bearbeitung übergeben, der ihn bezeichnenderweise noch nicht erledigt hat: Vgl. dazu das oben Anm. 3 S. 149 erwähnte Schreiben Bourquins vom 30. September 1937.

1) Vgl. unten S. 161.

2) Durch Schreiben Cantilos vom 24. September 1937: S. d. N. Doc. A. 55, 1937. Die Versammlung erhielt von dem Antrage ferner Kenntnis durch eine Rede Cantilos in der Generalaussprache (Sitzung vom 28. September; Compte rendu de la 9ième séance pl., Journ. off. Suppl. spéc. No. 169, S. 87f.). Darin wies Cantilo erläuternd auf den Bericht Pardos und die Kontinuität der argentinischen Völkerbundspolitik hin.

3) Durch Schreiben Cantilos an Bourquin vom 24. September 1937, S. d. N. Doc. A. 55, 1937.

4) Compte rendu de la 12ième séance pl., Journ. off. Suppl. spéc. No. 169, S. 113f.

derung der bisherigen Übung führen wird, ist nicht anzunehmen: Der Völkerbund hat schon bisher in Krisenzeiten, wie insbesondere während des mandchurischen und des abessinischen Konfliktes alles aufgeboten, um mit den von Genf abwesenden Staaten zu einer Zusammenarbeit zu kommen. Wenn diese Versuche wenig erfolgreich waren, so deshalb, weil sich diese Staaten nicht in die Genfer Ordnung einfügten. Immerhin ist kennzeichnend, daß sich in diesem Falle die Vertreter der Universalitätsidee mit den Anhängern der kollektiven Sicherheit zusammenfanden, um eine neue rechtliche Handhabe zu schaffen, mittels deren gegebenenfalls die Hilfe der Nichtmitgliedstaaten gegen einen »Angreifer« erbeten werden kann!

IV

Die dem »Comité pour la mise en oeuvre des principes du Pacte« erstatteten Berichte

Auf Grund des bisherigen Verlaufs der Verhandlungen des Reformausschusses wird man dem Fortgang seiner Arbeiten keine günstige Prognose stellen können. Dieses Bild ändert sich nicht, wenn man die bisher vorliegenden Vorarbeiten für die künftige Tätigkeit des Ausschusses einer Prüfung unterzieht: Es handelt sich dabei um die Berichte, die im Rahmen des vom Ausschuß während seiner ersten Arbeitstagung beschlossenen Arbeitsplanes herzustellen waren. Obwohl sie in erster Linie eine informatorische Aufgabe erfüllen und daher keine Stellungnahme bringen, sondern nur die Probleme herausarbeiten sollen¹⁾, lassen sie gleichwohl hinreichende Rückschlüsse auf die politischen Strömungen zu, die den weiteren Gang der Reformarbeiten bestimmen dürften. Nachstehend soll daher der wesentliche Inhalt der bisher vorliegenden Berichte in der Reihenfolge des Arbeitsplanes wiedergegeben werden.

I. Problem der Universalität

a) Bericht von Lord Cranborne (Großbritannien) über „Participation of all States in the League of Nations«²⁾

Dieser Bericht ist gewiß der bemerkenswerteste der Reihe, da er die erste umfassende Untersuchung des Universalitätsproblems darstellt, das bisher in den Genfer Diskussionen eine wenig tiefgründige Behandlung gefunden hatte. Während sich die übrigen Berichte im wesent-

¹⁾ Vgl. die jedem der Berichte beigelegte Note des Président du Comité: »Le Comité pour l'étude de la mise en oeuvre des principes du Pacte a confié à un certain nombre de rapporteurs la tâche de mettre au point les diverses questions inscrites à son programme, afin d'en faciliter la discussion. C'est en vertu de cette décision que le présent rapport a été établi. Il s'agit donc d'un rapport d'information, qui n'engage aucunement la responsabilité du Comité et ne préjuge en rien ses décisions ultérieures.«

²⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 20 Sämtliche Berichte auch in S. d. N., Doc. A. 7. 1938. VII.

lichen durch eine kurze Charakteristik erschöpfen lassen, verlohnt sich daher eine eingehende Wiedergabe seines verwickelten Gedankenganges: Indem das Problem von allen Seiten, anscheinend völlig unvoreingenommen, umkreist wird — unter sorgsamer Vermeidung bindender Festlegungen — soll der Leser um so sicherer auf mittelbarem Wege auf die von der britischen Regierung vertretene Lösung hingeführt werden, mit der offenbar eine Vermittlung zwischen den Anhängern der kollektiven Sicherheit und den Mitgliedern, die vor allem die Universalität erstreben, herbeigeführt werden soll.

Der eigentlichen Untersuchung ist zunächst eine Vorbemerkung vorangestellt, in der drei denkbare Organisationsformen des Völkerbundes unterschieden werden:

1. »The coercive type«; bei ihm besteht eine automatische und obligatorische Bindung der Völkerbundsmitglieder, Sanktionen anzuwenden, falls gewisse Voraussetzungen erfüllt sind.

2. »The non-coercive type«, für den kennzeichnend ist, daß er kein Zwangsverfahren kennt, sondern im Falle eines Konfliktes nur dessen friedliche Regelung im Wege der Vermittlung anstreben kann.

3. »The intermediate type«, der den Völkerbundsmitgliedern die Freiheit läßt, jeweils nach Lage der Umstände zu entscheiden, ob Sanktionen oder sonstige Maßnahmen eingeleitet werden sollen.

Lord Cranborne will sich auf keine dieser Möglichkeiten festlegen, läßt jedoch deutlich durchblicken, daß seine Sympathie dem »intermediate type« gehört; dagegen führten die beiden anderen Typen zu dem Paradox, daß der »coercive type« die Verwirklichung der Universalität nahezu ausschließe; hingegen erleichtere zwar der non-coercive type« die Erreichung der Universalität, beraube den Bund aber seines eigentlichen Wertes.

Zu Beginn der nun folgenden eingehenden Untersuchung erstrebt Lord Cranborne zunächst eine Definition der Universalität des Genfer Bundes. Er setzt deren buchstäblicher Bedeutung eine »volkstümlichere und vielleicht auch sachgemäßere Begriffsbestimmung« entgegen, die lediglich erfordere, daß diejenigen Staaten dem Bunde angehörten, deren Beteiligung als wesentlich für dessen gedeihliches Arbeiten erscheine. Dabei sei freilich der Begriff des »essential State« wieder abhängig von dem Charakter, den man dem Völkerbund geben wolle; es sei ferner zu bedenken, daß die mangelnde Mitarbeit eines Staates, der formal dem Bunde angehöre, sich in ihren praktischen Folgen von der Nichtmitgliedschaft nicht unterscheide — Lord Cranborne läßt sich in diesem Zusammenhang einen deutlichen Hinweis auf Italien nicht entgehen ¹⁾;

¹⁾ Der Bericht ist selbstverständlich vor dem italienischen Völkerbundsaustritt vom 11. Dezember abgeschlossen.

andererseits könne die Bereitschaft eines Nichtmitgliedes zur Zusammenarbeit mit dem Bunde die Folgen seiner Nichtzugehörigkeit wesentlich abschwächen, ja ein solcher wohlwollender Staat könne dem Bunde wertvoller sein als ein böswilliges Mitglied. Wenn man nach dem Sinn des Begriffes »Universalität« frage, dürfe man nicht vergessen, daß das Problem auch eine negative Seite habe; es handle sich nicht nur darum, eine Vermehrung des Mitgliederbestandes zu erreichen, sondern auch dessen Verminderung vorzubeugen; denn von gewisser Seite werde das Bestehen einer »langsamen, aber starken Bestrebung« behauptet, die auf Entfernung vom Völkerbund gerichtet sei. Treffe das aber zu, dann sei das dringendste Anliegen im Hinblick auf das Universalitätsproblem, wie diese Tendenz zum Stillstand gebracht werden könne.

Lord Cranborne stellt weiter die Frage, weshalb die Universalität erstrebenswert sei; er meint, es gebe hierauf drei mögliche Antworten:

1. Die Grundanschauungen, auf denen der Pakt beruhe, schlossen die Universalität als Ideal ein und ließen sich ohne diese nicht verwirklichen,

2. der Bund habe nach der Absicht seiner Gründer universell sein sollen, und die Satzung beruhe auf dieser Idee; sie könne daher ohne Universalität, zumindest in ihren wesentlichsten Bestimmungen, nicht funktionieren,

3. der Bund laufe Gefahr, falls die Universalität nicht verwirklicht werde, in eine Art Bündnis seiner Mitglieder gegen die Nichtmitgliedstaaten oder gegen gewisse dieser Staaten zu entarten — ein Bündnis, das, grob gesprochen, die Anhänger des status quo vereinigen und sie dessen Gegnern gegenüberstellen würde. Diese Bestrebung müsse nun aber, falls man sie nicht aufhalte, notwendig zum Kriege führen, den der Bund ja gerade verhindern sollte.

Der Berichterstatter bemerkt hierzu zunächst nur, die erste dieser Antworten lasse gewisse wichtige Fragen in der Schwebe: Universalität im leeren Raum sei sinnlos, man müsse zugleich die Natur des erstrebten universellen Bundes prüfen, der der Erhaltung des Friedens dienen solle. Die zweite Antwort gehe von zweifelhaften Voraussetzungen aus; durch die dritte Fragestellung endlich werde das Problem des status quo aufgeworfen — eine Frage, auf die der Bericht in späterem Zusammenhange noch zurückkommt.

Die drei angeführten Antworten dienen Lord Cranborne weiter als Anhalt, um die verwandte Frage zu beleuchten, was denn das genaue Ziel sei, das mit der Verwirklichung der Universalität erstrebt werde.

Er hebt dabei insbesondere hervor, daß die Anhänger der zweiten Antwort von dem Gedanken ausgingen, die Universalität solle ein erfolgreiches Arbeiten des Völkerbündspaktes in seiner jetzigen oder in einer kaum veränderten Form ermöglichen. Dabei zeige sich jedoch das

am Eingang erwähnte Paradox¹⁾); für die Vertreter dieser These habe die Universalität einen geringen Wert, wenn sie sich nur verwirklichen lasse, indem man die wichtigsten Bestimmungen der Satzung opfere oder grundlegend abändere.

Erst jetzt erörtert Lord Cranborne im einzelnen die Frage, ob die Gründer des Völkerbundes in der Tat von dem Gedanken ausgingen, daß dieser universal sein müsse. Aus verschiedenen Bestimmungen der Satzung — insbesondere den Artt. 17, Art. 11 Abs. 1 S. 1, Art. 1 § 3, Art. 16 § 4, Art. 26 § 2 — wird der Schluß gezogen, daß man einen mächtigen, jedem Angreifer gewachsenen, nicht notwendig aber einen universellen Bund habe schaffen wollen. Es sei denn auch festzustellen, daß der Völkerbund stets die überwältigende Mehrheit der Staaten und die Mehrzahl der sog. Großmächte in sich vereinigt habe. Warum sei er trotzdem nicht in der erwarteten Weise erfolgreich gewesen? Darauf gebe es nur zwei Antworten: Entweder hätte die Macht des Bundes wirksam ausgenützt werden können, das sei aber nicht geschehen; oder aber es habe angesichts der besonderen Umstände gar nicht die Möglichkeit bestanden, diese Macht wirksam anzuwenden. Im ersten Fall ergebe sich, daß die Grundsätze der Satzung nicht stichhielten (»are unsound«), da sie nicht in der Praxis angewandt würden und nur im zweiten Fall beruhe ihr Versagen auf dem Mangel einer Universalität, die bisher niemals verwirklicht worden sei. Aber auch dann bleibe offen, ob deren Verwirklichung notwendig ein zufriedenstellendes Arbeiten des Bundes in seiner jetzigen Form gewährleisten könne.

Zwei Gründe sprächen insbesondere dafür, daß die Universalität für ein erfolgreiches Arbeiten des Bundes in seiner jetzigen Form unerläßlich sei:

1. Die Erfahrung habe gezeigt, daß die wirtschaftlichen Sanktionen zu unsicher und zu langsam wirkten. Wenn nun noch die Tatsache hinzukomme, daß der Bund infolge fehlender Universalität diese Sanktionen nur unvollständig anwenden könne, so daß dem »Angreiferstaat« noch wichtige Versorgungsmöglichkeiten gewahrt blieben, sei der Schluß nahezu unabweislich, daß diese Art des Zwanges zum Scheitern verurteilt sei. Es ergebe sich hierbei ein *circulus vitiosus*: denn die Tatsache, daß die Wirkung der Sanktionen unsicher sei und ihre Inangasetzung nicht allgemein erfolge, beeinflusse wieder die Art ihrer Anwendung, angesichts der Verluste und schädlichen politischen und wirtschaftlichen Rückwirkungen, die eine Beteiligung an den Sanktionen nach sich ziehen könne.

2. Gleiche Erwägungen gälten für die militärischen Sanktionen; freilich hätten sie hier weniger Gewicht, denn man könne nicht so leicht

¹⁾ Vgl. oben S. 152.

behaupten, daß militärische Sanktionen, die beispielsweise von 50 Staaten angewandt würden, aus dem Grunde keinen Erfolg haben könnten, daß einige Staaten neutral blieben. Dabei spiele freilich die geographische Lage eine wichtige Rolle. Man könne auch sagen, daß die fehlende Universalität den Erfolg dieser Sanktionen mehr oder weniger hinauszögern könne, so daß die Völkerbundskriege in einen langwierigen Kampf ausarteten und der Endsieg leicht zu teuer erkauft erscheine.

Andererseits seien folgende Gegengründe gegen die Unerläßlichkeit der Universalität anzuführen:

1. Man habe nie versucht, die Satzung vollständig anzuwenden, also nie die Probe aufs Exempel machen können.

2. Daß dieser Versuch nie gemacht worden sei, könne auch daran liegen, daß Völker und Regierungen nicht das Risiko eines Krieges laufen wollten, der ihre Interessen nicht unmittelbar in Mitleidenschaft ziehe.

In Abwägung dieser verschiedenen Gesichtspunkte gelangt der Berichterstatter zu dem Schluß, daß die Universalität die Erfolgsaussichten des Völkerbundes in seiner jetzigen Gestalt ernstlich verbessern, wenn auch nicht sicherstellen würde; es frage sich daher, welchen Preis man für eine Verwirklichung der Universalität zu zahlen bereit sei.

Nachdem Lord Cranborne derart das mittels der Universalität angestrebte Ziel einer Prüfung unterzogen hat, geht er nunmehr dazu über, die Möglichkeiten ihrer Verwirklichung zu untersuchen. Er fragt daher zunächst nach den Gründen, die gewisse Staaten bewogen hätten, sich von Genf fernzuhalten und meint in dieser Hinsicht vier Kategorien von Nichtmitgliedern unterscheiden zu können:

1. Zunächst gebe es Staaten, bei denen sich die Frage ihrer Mitgliedschaft wegen ihrer zurückgebliebenen politischen Organisation oder ihrer unvollständigen Souveränität nicht stelle. Sie bedürften keiner besonderen Prüfung.

2. Ferner gebe es Staaten, die sich aus speziellen, ihnen eigentümlichen Gründen fernhielten. Es könne nicht Aufgabe des Ausschusses sein, ihre besonderen Beschwerden zu erörtern.

3. Die wirkliche Schwierigkeit sei dagegen bei denjenigen Staaten zu suchen, die sich aus grundsätzlichen Erwägungen weigerten, dem Bunde anzugehören oder ihn deshalb verlassen hätten. Bei ihnen seien wiederum dreierlei Arten von Erwägungen zu unterscheiden, obwohl vielleicht dieser oder jener Staat von mehreren zugleich ausgehe.

a) Gewisse Staaten schienen die universelle internationale Zusammenarbeit, Konsultation oder Kontrolle als solche abzulehnen; ihre internationale Fühlungnahme beschränke sich gegebenenfalls auf Sonderverhandlungen mit den einzelnen Staaten.

b) Andere Staaten teilten zwar nicht diese grundsätzliche Ab-

lehnung; sie seien bereit zur Zusammenarbeit und Beratung, solange man nicht das Verlangen an sie stelle, eine Bindung in dieser Hinsicht einzugehen oder Mitglieder eines internationalen Organismus zu werden.

c) Schließlich gebe es Staaten, die zwar nicht die Bedenken der erstgenannten Kategorien hätten, aber nicht die besonderen in der Völkerbundssatzung festgelegten Verpflichtungen eingehen wollten und die Organisation des Völkerbunds in seiner gegenwärtigen Form mißbilligten.

4. Erwähnenswert sei schließlich die »wirkliche oder mögliche« Existenz einer weiteren Kategorie von Nichtmitgliedstaaten. Bei ihnen handle es sich um Staaten, die durch ihre »Ideologie«, ihre politische und geographische Lage, sich in der Einflußzone eines anderen Nichtmitgliedstaates befänden, dessen Beispiel sie befolgten.

Lord Cranborne zieht aus dieser Analyse zunächst den Schluß, daß eine Reform des Völkerbunds und seiner Satzung nur zu einem Teilerfolg führen könne: Selbst wenn man hierdurch die Gegner des Bundes in seiner gegenwärtigen Form zufriedenstelle, ändere sich dadurch nicht die Haltung der Staaten, die die Übernahme kollektiver Verpflichtungen ablehnten, geschweige denn derjenigen, die grundsätzlich eine kollektive Zusammenarbeit bekämpften. Freilich könne man allgemein davon ausgehen, daß im Grunde kein Staat die internationale Zusammenarbeit und Konsultation als solche ablehne; wenn er doch eine gewisse Abneigung in dieser Hinsicht zeige, gebe es dafür wahrscheinlich spezielle, tieferliegende Ursachen. Andererseits könne man der Meinung sein, daß die Beseitigung dieser Ursachen nicht von einer Völkerbundsreform abhängen und daß die Prüfung dieser Frage die Zuständigkeit des Komitees überschreite.

Lord Cranborne geht nun dazu über, zunächst die Einwände aufzuführen, die seitens der »abwesenden« Staaten gegen den Völkerbund in seiner gegenwärtigen Gestalt erhoben würden:

1. Es werde geltend gemacht, der Völkerbund stelle schlechterdings nur ein Instrument zur Erhaltung des status quo dar; er sei unfähig, die unerläßlichen internationalen Änderungen herbeizuführen. Man verweise dabei auf Sinn und Wortlaut der Artikel 10 und 19 der Satzung.

2. Andere Kritiken bezögen sich auf den Art. 16 und den mehr oder weniger ausgesprochenen Zwangscharakter des Völkerbundes. Gegen die sogenannten Sanktionen habe man nicht nur militärische, sondern auch wirtschaftliche und psychologische Bedenken. Auch die Tatsache, daß der Art. 16 die Aufgabe des alten Neutralitätsbegriffes bedeute, mache ihn für gewisse Staaten unannehmbar.

3. Andere Einwände gründeten sich auf geographische Erwägungen, wie etwa, daß der Völkerbund in seiner gegenwärtigen Form angesichts

der verschiedenen Situation in den einzelnen Weltteilen außerhalb Europas nicht funktionieren könne oder aber im Gegenteil, daß man ihm hierzu nicht die Möglichkeit gebe und daß man die Lage der außereuropäischen Staaten nicht genügend berücksichtige. Bei diesen sei auch die Abneigung gegen den Völkerbund am ausgesprochensten.

4. Eine weitere Gruppe von Einwänden beruhe auf verschiedenen Gründen besonderer Art, die verhältnismäßig von nachgeordneter Bedeutung seien: So wende man sich gegen die enge Verbindung der Völkerbundssatzung mit den Friedensverträgen (vielleicht handle es sich hier auch um die Auswirkung der in den ersten Kategorien aufgeführten Bedenken) oder gegen die Organisation der Exekutivgewalt des Völkerbundes (Zusammensetzung und Befugnisse von Bundesversammlung, Rat und Sekretariat).

5. Schließlich widerstrebe es gewissen Staaten aufs tiefste, internationale Streitigkeiten, insbesondere solche, welche ihre Ehre und ihre vitalen Interessen berührten, der Entscheidung einer internationalen Instanz zu unterstellen, wie das in der Völkerbundssatzung vorgesehen sei.

Lord Cranborne lehnt es ab, sich mit allen diesen Einwänden auseinanderzusetzen; er greift nur einen heraus, der für die Universalitätsfrage von besonderer Bedeutung sei: den Einwand nämlich, daß der Völkerbund ein Instrument zur Aufrechterhaltung des status quo darstelle. Diesen Vorwurf könne man auf die Formel zurückführen, daß der Völkerbund zwar die Methode, die man früher zur Herbeiführung notwendiger Veränderungen anwandte — nämlich den Krieg — abgeschafft, sie aber nicht durch eine neue ersetzt habe.

Den ersten Teil dieses Vorwurfes sucht Lord Cranborne zunächst durch die Feststellung abzuschwächen, daß der Wortlaut der Völkerbundssatzung die Möglichkeit eines Krieges und infolgedessen auch die Herbeiführung einer Revision mittels eines Krieges nicht schlechthin ausschließe, wobei er als Beispiel auf das Verfahren des Art. 15 verweist. Er wendet sich sodann der weiteren Frage zu, ob das Verlangen gerechtfertigt sei, daß der Völkerbund — unter anderem — ein Instrument zur Bewirkung notwendiger Veränderungen sein solle. Darauf wird zunächst eine grundsätzlich bejahende Antwort gegeben: Wenn wirklich eines der Hauptziele des Völkerbundes die Erhaltung des Friedens sei, so folge daraus, daß der Völkerbund den Krieg nicht nur verhindern oder erschweren sondern ihn nutzlos machen müsse:

«It does not suffice to prevent or discourage unsatisfied States from resorting to war, it is necessary to give reasonable and proper satisfaction to unsatisfied States.»

Diese zutreffende Feststellung wird dann aber sogleich eingeschränkt: Die Schaffung wirksamer Mittel für eine Revision verlange als Gegenleistung, daß die Revisionsforderungen angemessen seien und daß eine

solche Forderungen ablehnende Entscheidung eine friedliche Aufnahme finde. Da liege der Kern des Problems: Wer könne hier Richter sein; welche Garantien könne man hier schaffen? Noch eine weitere Frage erhebe sich: Müsse man nicht, bevor sich an Revisionen denken lasse, eine »Atmosphäre der Sicherheit« schaffen und den Frieden garantieren? Lord Cranborne will sich freilich nicht auf diese einem bekannten französischen Gedankengang entstammende Forderung festlegen. »There are arguments for and against this view, but it would not be possible to discuss them here.«

Lord Cranborne sucht nun zu einer Zusammenfassung seiner Überlegungen zu kommen: Er verwahrt sich zunächst — freilich wenig überzeugend — dagegen, daß die von ihm bisher angeführten Bedenken notwendig zu dem Schluß führen müßten, daß die Universalität mit den dem Ausschuß zu Gebote stehenden Mitteln nicht zu verwirklichen sei; man kenne ja nie genau die Motive, welche die Staaten vom Völkerbund fernhielten, auch könnten sich diese Motive ändern. Schließlich sei auch denkbar, daß ein erfolgreicher Völkerbund vermöge der Anziehungskraft, die allen »erfolgreich arbeitenden Institutionen innewohne«, allen Widerstand überwinden könne. Andererseits müsse man aber allerdings den großen Schwierigkeiten, die sich der Universalität entgegenstellten, Rechnung tragen. Manche der gegen den Völkerbund vorgetragenen Kritiken hätten so tiefliegende Wurzeln und seien so grundsätzlicher Art, daß sie kein Reformvorschlag zufriedenstellen könne. Deswegen könne man auch nicht sagen, daß das Problem durch einen Bund ohne Zwangscharakter gelöst werden könne. Lord Cranborne kommt in diesem Zusammenhange wieder auf das am Eingang des Berichts ¹⁾ hervorgehobene Paradox zu sprechen, zu dem der »non-coërcive type« und andererseits der »coërcive type« führe. Er weist an dieser Stelle nochmals darauf hin, daß man die Möglichkeit eines »type intermédiaire« nicht aus den Augen verlieren dürfe.

Zum Abschluß stellt er sodann nochmals die Hauptargumente der unbedingten Befürworter der Universalität und derjenigen, welche die Erhaltung der Satzungsgrundsätze über die Universalität stellten, gegeneinander. Er fügt hinzu, daß es noch eine dritte Betrachtungsweise gebe: Danach seien die Fragen der Universalität und des Wesens des Völkerbundes gegenseitig voneinander abhängig. Wie in der Politik allgemein, handle es sich auch bei der Völkerbundsreform darum, entgegengesetzte Gesichtspunkte zu versöhnen oder, besser noch, miteinander zu verbinden.

Lord Cranborne erläutert abschließend die zwischen beiden Fragen bestehende Wechselbeziehung an mehreren Beispielen. Dabei bemerkt er insbesondere, falls die Suche nach der Universalität den Sinn haben solle, Gefahren wie der Teilung der Welt in feindliche Lager für oder

¹⁾ Vgl. oben S. 152.

gegen den status quo oder einem neuen Mitgliederschwund zu begegnen, sei man genötigt zu prüfen, was am status quo fehlerhaft sei und in welchem Maße und mit welchen Mitteln man dem abhelfen könne. Wenn es ferner das Ziel der Universalität sei, den Frieden zu sichern, frage es sich, inwieweit sich durch die Verwirklichung der Universalität allein, ohne andere Maßnahmen, dieses Ziel erreichen lasse.

Dem vorstehenden Bericht ist als Anhang ¹⁾ eine Untersuchung beigegeben über »The Rules and Procedure Governing Admission to and Loss of Membership in the League of Nations«. Sie zerfällt in zwei Teile: Zunächst gibt ein Memorandum des Sekretariats einen Überblick über die bisherige Praxis; sodann folgt ein »Kommentar« von Lord Cranborne, in welchem der bisherige Rechtszustand im Hinblick auf seine Reformbedürftigkeit geprüft wird. Hieraus verdient die folgende Überlegung hervorgehoben zu werden: Lord Cranborne stellt fest, daß eine Abänderung der Bestimmungen über den Völkerbundseintritt nur in einer Hinsicht von wesentlichem Einfluß auf einen Mitgliederzuwachs sein könne; diese Abänderung, über die man freilich sehr verschiedener Meinung sein könne, bestehe darin, daß man den Staaten bei ihrem Eintritt in den Völkerbund allgemein gestatte, Bedingungen zu stellen oder Vorbehalte zu machen, die sich aus ihrer besonderen Lage ergäben, ein Verfahren, das bisher nur in besonderen Fällen — Lord Cranborne erwähnt den Völkerbundseintritt der Schweiz und des Deutschen Reiches — und in einer mit der Satzung verträglichen Form Anwendung gefunden habe. Es bestehe ferner die Möglichkeit, eine besondere Kategorie von Mitgliedern zu schaffen, deren Stellung und Verpflichtungen (und vielleicht auch deren Rechte) sich von denen der anderen Mitglieder unterscheiden. Gegen einen solchen Plan bestünden freilich ernstliche Bedenken:

1. Es sei nicht unbedingt sicher, ob dadurch wirklich dem Bunde neue Mitglieder gewonnen würden.

2. Es stehe keineswegs fest, daß die so gewonnenen Mitglieder einen größeren Wert darstellten als ihn die schon gegenwärtig bestehende Zusammenarbeit zwischen Völkerbund und Nichtmitgliedstaaten darstelle.

3. Es erhoben sich schwierige Fragen, wie etwa, ob diese Staaten den anderen Mitgliedern hinsichtlich des Stimmrechts, des Rechts auf einen Ratssitz und dergleichen gleichgestellt sein sollten.

4. Man könne so zu einer Vielzahl verschiedener Rechte und Verpflichtungen gelangen, was Verwirrung und große Auslegungsschwierigkeiten hervorrufen würde.

Trotz dieser gewichtigen Einwände verdiene dieser Gedanke jedoch eine Prüfung. Er schließe sich in gewisser Beziehung an die von anderer

¹⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 20, S. 15 ff.

Seite gemachten Vorschläge an, wonach die Völkerbundsmitglieder, besonders hinsichtlich des Art. 16, zwar gewisse wesentliche Verpflichtungen eingehen, sich aber das Recht vorbehalten sollten, die Grenzen ihres Eingreifens im gegebenen Augenblick selbst zu bestimmen.

b) *Bericht von Lord Cranborne über »Collaboration between the League of Nations and non-member-States«* ¹⁾

Das Kernstück des Berichts bilden die allgemeinen Schlußfolgerungen, die sich für Lord Cranborne aus der gegenwärtigen Lage ergeben. Er stellt in dieser Hinsicht fest:

1. Es gebe gegenwärtig in den verschiedensten Fragen Möglichkeiten einer Zusammenarbeit; über die man allgemein nur aussagen könne, daß sie ein starkes »Interesse« der beteiligten Staaten voraussetzten; dieses könne sich entweder auf die Sache selbst beziehen oder mittelbarer Natur sein und sich insbesondere auf die Erhaltung des Friedens richten.

2. Am besten scheint sich auf Grund der bisherigen Erfahrungen die Zusammenarbeit zu entfalten:

»in an atmosphere as free as possible from rigid rules and regulations«.

Immerhin könnten mit Bedacht formulierte Bestimmungen nicht schaden. Es lasse sich vertreten, daß nunmehr, da eine feste Tradition der Zusammenarbeit bestehē, eine vollständigere und genauere Regelung von Vorteil sein könne.

3. Eine Zusammenarbeit habe sich am leichtesten, häufigsten und vollständigsten in den technischen und wirtschaftlichen Fragen ergeben, wenn sie auch in den politischen Fragen keineswegs gefehlt habe.

4. Die Zusammenarbeit sei bei gewissen Nichtmitgliedern viel ausgeprägter als bei anderen. Hier zeige sich der Unterschied zwischen den Staaten, die lediglich nicht dem Bunde angehören wollten und denjenigen, die — wenigstens zeitweise — aus Prinzip die internationale Zusammenarbeit und Kontrolle abzulehnen schienen ²⁾. Das deute darauf hin, daß jener »general spirit of non-cooperation« mehr als die gegen den Bund erhobenen Einwände das wichtigste Hindernis für eine Zusammenarbeit darstelle.

5. Eine Zusammenarbeit, die auf ein bestimmtes Ziel gerichtet sei, an dem alle Staaten unmittelbar interessiert seien, lasse sich viel leichter verwirklichen als eine Zusammenarbeit, die ihren Sinn in sich selbst habe und im Gesamtinteresse der Völkergemeinschaft erfolge.

¹⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 21.

²⁾ Lord Cranborne verweist an dieser Stelle auf seinen Bericht über die Universalität. Vgl. oben S. 155 f.

Aus den weiteren Erwägungen des Berichts ist die Überlegung hervorzuheben, daß die Zusammenarbeit mit den Nichtmitgliedstaaten keinen gleichwertigen Ersatz für die Universalität des Bundes darstelle. Sie habe auch nachteilige Folgen: so bringe sie ein »Element der Unsicherheit« mit sich und könne in gewissen Fällen dazu führen, daß sich der Bund in der Lage des Bettlers befinde, der sich glücklich dünke, wenn er die Brocken von des Reichen Tische erhalte. Das gewichtigste Bedenken sei jedoch, daß eine ausgedehnte und regelmäßige Zusammenarbeit, die den Nichtmitgliedern alle oder fast alle Vorteile der Mitgliedschaft garantiere, die Bundeszugehörigkeit mit den ihr innewohnenden Verpflichtungen nicht mehr als erstrebenswert erscheinen lasse.

Mit diesem Gedankengang steht es im Zusammenhang, wenn Lord Cranborne am Schluß des Berichts der Lösung des Universalitätsproblems vordringliche Bedeutung beimißt; die Frage der Zusammenarbeit könne jedoch dann von besonderem Interesse werden, wenn sich herausstellen sollte, daß sich die Universalität nur auf Grund einer Satzungsänderung erzielen ließe, die zu umstürzend sei, um allgemein gebilligt zu werden.

c) *Bericht von Pardo (Argentinien) über »Coordination des Pactes«¹⁾*

Der Berichterstatter, der im übrigen eine Analyse der Vorarbeiten zu dieser Frage bringt, sieht als die dringlichste Aufgabe an, zu prüfen, inwieweit der Völkerbund dazu beitragen könne, daß parallele — wenn nicht aufeinander abgestimmte — Maßnahmen ergriffen würden, falls eine gleichzeitige Verletzung der Völkerbundssatzung einerseits und des Argentinischen Paktes und des Kelloggpaktes andererseits drohe oder bereits erfolgt sei. Der Völkerbund könne schon jetzt den Grundsatz aufstellen, daß seine zuständigen Organe gegebenenfalls mit den Signataren dieser beiden Pakte in Konsultation oder Austausch von Informationen zu treten hätten.

Dieser Vorschlag ist inzwischen bereits durch die oben erwähnte, von der Assemblée am 4. Oktober angenommene Resolution verwirklicht worden.

d) *Bericht von Stein (Sowjetrußland) über »Organisaton regionale ou continentale de la Société des Nations«²⁾*

Der Berichterstatter will eine kontinental-regionale Organisation nur zulassen, wenn sie im Geiste der geltenden Satzung erfolge und die bisherige Bundesverfassung lediglich hilfswise ergänze. Als ihre Hauptaufgabe sieht er bezeichnenderweise an:

¹⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 18.

²⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 14.

»le renforcement et la précision des engagements généraux qui incombent aux Membres de la Société des Nations.«

2. Artikel 16

a) Bericht von Rutgers (Niederlande) über »Art. 16. Obligations générales«¹⁾

Rutgers weist zunächst auf die Umstände hin, die einem Ausbau des kollektiven Sicherheitssystems entgegengestanden hätten: Er führt in diesem Zusammenhang an: Die fehlende Universalität, die Nichtbeachtung des Art. 8 der Satzung, das negative Ergebnis der Anwendung des Art. 16 im Abessinienkonflikt sowie die Tatsache, daß der territoriale Status quo umstritten sei; bedauerlich sei in dieser Hinsicht, daß sich der Art. 19 nicht als geeignet erwiesen habe, bestimmte Streitfälle politischer Natur einer Lösung zuzuführen.

Der Berichterstatter meint dann aber weiter, daß wohl sämtliche Mitglieder des Völkerbundes das kollektive Sicherheitssystem nicht preisgeben wollten, soweit nicht die Universalitätsidee den Gedanken nahelege, den Bund auf eine lediglich beratende Tätigkeit zu beschränken. Allerdings setzten sich eine Reihe von Völkerbundsstaaten — so die Gruppe der sog. ehemaligen Neutralen — dafür ein, die auf Grund des Art. 16 erwachsenden Verpflichtungen herabzumindern. Das Bestehen einer derartigen Tendenz müsse den Ausschuß davon abhalten, diese Verpflichtungen noch zu verstärken. Es könne jedoch Ersprießliches dadurch erreicht werden, daß man Unklarheiten ausmerze, was am besten mittels einer »résolution interprétative« zu Art. 16 geschehe. Die Vorschläge, die dann für eine solche Resolution gemacht werden, stimmen im wesentlichen mit dem bestehenden Rechtszustand überein. Im einzelnen sind folgende Punkte hervorzuheben:

1. Zur Tragweite der Verpflichtung aus Art. 16.

U. a. sei hier die Möglichkeit grad- und stufenweiser Anwendung der Sanktionen festzustellen, ferner die Möglichkeit einer Differenzierung bei der Anwendung von Sanktionen durch die einzelnen Mitglieder (Hinweise u. a. auf Annexe F des Locarnopaktes).

2. Zur Feststellung des Angreifers.

Rutgers will die Entscheidung wie bisher den einzelnen Mitgliedern überlassen, scheint aber ein formelles »avis« des Rats zu befürworten, das am besten nur der einfachen Mehrheit bedürfe.

3. Zum gegenseitigen Beistand.

Rutgers regt an, ob man nicht im Falle des Art. 16 § 3 unterscheiden solle, ob es sich nur um einen einfachen Durchzug handle oder ob die

¹⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 12.

Gewährung des Durchmarsches zu militärischen Operationen auf dem Gebiet des Durchmarschstaates führen werde.

b) *Bericht von Paul-Boncour über »Les pactes régionaux d'assistance mutuelle¹⁾«*

Paul-Boncour gibt eine erneute Abwandlung der oft gehörten französischen These, ohne sie im geringsten abzumildern: So erblickt er den wesentlichsten Zweck der Regionalpakte darin, daß sie die Möglichkeit schaffen sollen, die militärischen Sanktionen, deren allgemeine Anwendung keinen Erfolg verspreche, regional zur wirksamen Durchführung zu bringen. So sollen die Vertragspartner das Recht erhalten, beim Vorliegen eines flagranten Angriffs sofort einzugreifen; es wirkt fast wie Hohn, wenn dann weiter festgestellt wird, daß die Rechte des Rates für später gewahrt blieben. Auch die bekannte Rechtfertigung der Pakte fehlt nicht, daß sie alle Staaten zum Beitritt offenständen und daher nicht die Natur einer Allianz hätten.

3. Artikel 10

Bericht von Nasrollah Entezam (Iran) über »Article 10 du Pacte«²⁾

Der Berichterstatter betont

»la valeur éminente et à la fois morale et politique du principe de l'interdiction de l'agression que cet article consacre«.

Er will sich daher zu einer Preisgabe dieses Artikels allenfalls nur dann verstehen, wenn damit eine wesentliche politische Unterstützung des Völkerbundes, — wie etwa der Eintritt der U. S. A. in den Bund — gewonnen werden könnte. Er betont im übrigen, daß der Artikel 10 sein Gegenstück in friedlichen Revisionsmöglichkeiten haben müsse, setzt sich jedoch andererseits für einen Ausbau des kollektiven Sicherheitssystems ein, indem er — entgegen der bisherigen Praxis — die Einleitung des Sanktionsverfahrens auch für den Fall der selbständigen Verletzung des Art. 10 befürwortet.

4. Artikel 11

Bericht von Undén (Schweden) über »Article 11 du Pacte«³⁾

Undén ist bestrebt, die den Völkerbundsorganen gemäß diesem Artikel zukommenden Befugnisse nach Kräften extensiv zu interpretieren, um ohne eine Revision der Satzung auszukommen. Im wesentlichen gehen seine Anregungen nicht über die bisherigen Bemühungen hinaus. Hervorzuheben ist:

1) S. d. N. Doc. C. S. P. 10.

2) S. d. N. Doc. C. S. P. 19.

3) S. d. N. Doc. C. S. P. 11.

a) hinsichtlich der »action médiatrice du Conseil«:

die Anregung, der Rat möge — entsprechend der Praxis der Assemblée — zum Mittel der »voeux« greifen, die nur der einfachen Mehrheit bedürfen,

die Feststellung, daß die Bundesorgane im Rahmen des Art. 11 ebenso wie auf Grund des Art. 19 Vorschläge zur Abänderung des status quo machen könnten,

der Hinweis, daß im Verfahren des Art. 11 die Zuziehung eines Nichtmitgliedstaates mit beratender Stimme zulässig sei, auch wenn dieser nicht zu den Streitteilen gehöre.

b) hinsichtlich der von den Bundesorganen zu treffenden »mesures provisoires«:

Hier sucht der Berichterstatter um die aus dem Erfordernis der Einstimmigkeit entstehenden Schwierigkeiten herumzukommen, indem er unter anderem den allgemeinen Beitritt zur Konvention vom 26. September 1931 über die Entwicklung der Kriegsverhütungsmittel empfiehlt, auf die Möglichkeit der Verkoppelung des Verfahrens des Art. 11 mit dem des Art. 15 hinweist und schließlich eine besondere Konvention der Völkerbundsmitglieder in Erwägung zieht, um die präventiven Befugnisse des Rates, insbesondere gegenüber den Nichtstreitteilen, zu erweitern.

5. Methode

Bericht von Umaña Bernal (Columbien) über »Mise en œuvre des principes du Pacte. Choix des méthodes«¹⁾

Der Berichterstatter stellt fest, daß die Satzung nur im Verfahren des Art. 26 abgeändert werden könne. Die bisherigen Erfahrungen ergäben, daß dieser Weg erheblichen Schwierigkeiten begegne; er habe daher in vielen Fällen keinen Erfolg gehabt. Nach herrschender Ansicht wohne auch Auslegungen der Satzung, die von Völkerbundsrat oder Bundesversammlung vorgenommen würden, kein zwingender Charakter inne. Schließlich sei mit den Zusatzabkommen zur Völkerbundssatzung bisher nichts Wesentliches erreicht worden.

* * *

Auf Grund der vorstehend wiedergegebenen Berichte wird sich schon jetzt feststellen lassen, daß die Arbeiten des Reformausschusses keinesfalls zu einer Völkerbundsreform führen werden, die diesen Namen verdiente: Geht man von den Ausführungen Steins, Paul-Boncours und Entezams aus, so kann es sogar den Anschein haben, als ob die Erneuerung Genfs in dem weiteren Ausbau des kollektiven Sicherheitssystems gesucht

¹⁾ S. d. N. Doc. C. S. P. 27.

würde. Was andererseits Undén und Rutgers als Vertreter der Gruppe der ehemaligen Neutralen vorzubringen haben, läuft nur auf bescheidene Modifizierungen dieses Systems hinaus, die sich im wesentlichen im Rahmen des geltenden Rechts halten. Die Thesen der Anhänger der kollektiven Sicherheit und der »bündnisfreien«, in erster Linie die Universalität des Bundes anstrebenden Staaten sind im übrigen so entgegengesetzt, daß auch die vorsichtig von Lord Cranborne empfohlene Mittellösung eines »intermediate type« keine Aussicht auf Verwirklichung haben dürfte. Die Ausführungen Lord Cranbornes sind im übrigen besonders kennzeichnend für die Verfahrenheit der Genfer Lage: Es ist gewiß zu begrüßen, wenn die gesunde Skepsis des britischen Staatsmannes mit den trügerischen Erwartungen aufräumt, die noch mancherorts an die Universalität des Völkerbundes geknüpft werden — Erwartungen, die nach einer Feststellung in der deutschen Regierungserklärung zum Austritt Italiens aus dem Völkerbund ¹⁾ auf einer Verwechslung von Ursache und Wirkung beruhen. Es ist ferner zuzugeben, daß Lord Cranborne, wenn er den Ursachen des Genfer Versagens nachgeht, nicht bei Vorfragen Halt macht, sondern, namentlich in seinen Ausführungen über die notwendigen Veränderungen des status quo, an den Kern des Problems rührt. An diesem Punkte setzt dann aber auch der Rückschlag ein: die entscheidenden Folgerungen werden nicht gezogen; es werden im Gegenteil Bedenken laut, welche den Wert der vorher gewonnenen Erkenntnisse wieder zunichte machen. Die hier zutage tretende zwiespältige Haltung ist für den ganzen grundlegenden Bericht über die Universalität charakteristisch. Sie läßt sich nur damit erklären, daß sein Verfasser trotz aller Kritik den entscheidenden Bruch mit dem Genfer kollektiven Sicherheitssystem nicht vollzieht und sich vielmehr bemüht, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Lagern auf den bisherigen Grundlagen zu suchen. Gerade diese Grundlagen aber sind es, die für fehlerhaft zu gelten haben. Die Feststellung der deutschen Erklärung: »Es ist ein hoffnungsloses Bemühen, diesen radikalen Fehlern durch Teilreformen abhelfen zu wollen«, findet in dem Verlauf der Genfer Reformarbeiten ihre festeste Stütze ²⁾.

O. von Nostitz-Wallwitz.

¹⁾ Unten S. 182 f.

²⁾ Zu dem Bericht von Lord Cranborne muß erwähnt werden, daß dieser, derzeit parlamentarischer Unterstaatssekretär, gleichzeitig mit dem Staatssekretär für die Auswärtigen Angelegenheiten, Mr. Eden, von seinem Amt zurückgetreten ist. Die Erörterungen im Unterhause deuten darauf hin, daß der Rücktritt Mr. Edens u. a. mit Meinungsverschiedenheiten über den Wert einer Politik der »kollektiven Sicherheit« in Zusammenhang stehen dürfte.