

Die Lossagung Großbritanniens, Frankreichs, Australiens, Neuseelands, Südafrikas und Indiens von den Verpflichtungen der Fakultativklausel, Art. 36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs

Graf Moltke, Berlin

I.

Großbritannien, Frankreich, Australien, Neuseeland, Südafrika und Indien haben mit an den Generalsekretär des Völkerbundes gerichteten Schreiben vom 7., 10., 7., 7., 18. und 27. September 1939 erklärt, daß sie die Fakultativklausel des Art. 36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes für die aus dem gegenwärtigen Kriege entstehenden Streitigkeiten für unanwendbar erachten, obwohl nach den Zeichnungsprotokollen die Bindung noch bis zum 5. Februar 1940, 25. April 1941, 18. August 1940, 29. März 1940, 7. April 1940 und 5. Februar 1940 weiterläuft. Der Zweck dieser Schritte ist offenbar: diese Staaten wollen vermeiden, daß die neutralen Länder die Maßnahmen der See- und Wirtschaftskriegführung, vielleicht auch die der Luftkriegführung dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zur Nachprüfung auf ihre rechtliche Zulässigkeit vorlegen; vor allem wollen sie eine Kontrolle der Rechtsprechung der nationalen Prisengerichte durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof vermeiden. Dieser Schritt geht in erster Linie von Großbritannien aus, und darum sollen auch vornehmlich die britischen Argumente geprüft werden.

Die britische Regierung führt zwei Gründe für diesen Schritt an: erstens hätte sie zur Zeit der Unterzeichnung in einem damals veröffentlichten Memorandum dargelegt, unter welchen Bedingungen sie unterzeichnet hätte; diese Bedingungen seien fortgefallen, so daß sie sich nicht mehr daran gebunden halten könne. Zweitens hätten einige Mitglieder des Völkerbundes im gegenwärtigen Konflikt sich für neutral erklärt, anstatt Maßnahmen nach Art. 16 der Völkerbundssatzung

zu treffen; damit sei der Mechanismus zur Erhaltung des Friedens und damit auch die einen Teil des Mechanismus bildende Fakultativklausel zusammengebrochen.

II.

Die Schreiben der sechs Regierungen stimmen textlich nicht ganz überein ¹⁾. Sie wollen aber anscheinend so verstanden werden, als werde dadurch eine neue und veränderte Rechtslage geschaffen, die von selbst die Mitunterzeichner der Fakultativklausel daran hindere, den Ständigen Internationalen Gerichtshof anzurufen. Offenbar mit dieser Absicht haben die sechs Regierungen den Generalsekretär des Völkerbundes gebeten, Abschriften dem Greffier des Ständigen Internationalen Gerichtshofes zuzustellen.

Diese Deutung der Schreiben der sechs Regierungen wäre aber unrichtig. Da die Fakultativklausel jetzt nicht ordnungsmäßig gekündigt werden konnte, kommt es darauf an, ob die von den Regierungen angeführten Gründe eine außerordentliche Kündigung zu rechtfertigen vermögen. Die praktisch bedeutsamste Frage ist also, wem die Entscheidung über die Berechtigung oder Nichtberechtigung dieser Gründe zusteht. Art. 36 Abs. 4 sagt: »En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide«. Damit ist klargestellt, daß die Entscheidung darüber, ob die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes nach Art. 36 Abs. 2 begründet ist oder nicht, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof selbst zusteht. Da im Falle einer Klage vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof die sechs Regierungen die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes nur mit der Behauptung bestreiten könnten, sie hätten die Fakultativklausel mit Recht gekündigt, so würde die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes von der Berechtigung der in den Schreiben an den Generalsekretär des Völkerbundes vorgebrachten Gründe abhängen; diese Schreiben sind daher als Parteibehauptungen zu werten.

Die Bedeutung dieser Schreiben liegt also darin, daß sie ankündigen, die sechs Regierungen würden im Streitfall die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes bestreiten; das soll Neutrale davon abhalten, überhaupt ein Verfahren bei dem Ständigen Internationalen Gerichtshof anhängig zu machen; die Schreiben haben daher keine unmittelbar rechtsgestaltende Wirkung, sondern sind vorweggenommene Streitschriften. Darum ist es besonders erwünscht, den Wert der vorgebrachten Argumente zu prüfen ²⁾.

¹⁾ Die Texte der Schreiben der Regierungen von Großbritannien, Frankreich, Australien und Neuseeland sind unten S. 725 ff. abgedruckt.

²⁾ Unter dem 27. Mai 1938 hat Paraguay dem Generalsekretär des Völkerbundes mitgeteilt, daß es seine Erklärung, durch die es die Fakultativklausel angenommen hat,

III.

Das erste Argument der britischen Regierung ist, sie hätte zur Zeit der Unterzeichnung in einem Memorandum die Bedingungen bekannt gemacht, unter denen sie unterzeichnen wolle. Den Inhalt des Memorandums erörtere ich weiter unten im Zusammenhang mit dem zweiten Argument und prüfe hier nur, ob der Inhalt des Memorandums zur Bedingung der Unterzeichnung gemacht worden ist. Es handelt sich um ein "Memorandum on the Signature by His Majesty's Government in the United Kingdom of the Optional Clause of the Statute of the Permanent Court of International Justice" 3). Das Memorandum ist nach der Unterzeichnung der Fakultivklausel dem Parlament vorgelegt worden, um die Zustimmung des Parlaments zur Ratifikation zu erhalten. Es handelt sich also um ein innerbritisches Dokument, dazu bestimmt, die Zustimmung des Parlaments zu einer von der Regierung gewünschten Politik zu erhalten. Diese Zustimmung war nach britischem innerstaatlichen Recht nicht erforderlich; es ist daher unerfindlich, wie die Argumente, mit denen diese innerpolitisch erwünschte, innerrechtlich aber nicht erforderliche Zustimmung erreicht wurde, nun zu Bedingungen der bereits vorher vollzogenen Unterzeichnung werden sollen.

Das Memorandum, das diese angeblichen Bedingungen enthalten soll, ist, wie sich aus dem Schreiben vom 7. September 1939 ergibt, nicht einmal jetzt beim Völkerbund eingegangen. Es ist auch nicht etwa den anderen Unterzeichnern der Fakultativklausel zugestellt worden; das Memorandum wird in dem Meinungsaustausch mit dem Völkerbund oder den Mitunterzeichnern das erste Mal in diesem Schreiben vom 7. September 1939 erwähnt.

Selbst wenn aber das Memorandum bereits zur Zeit der Unterzeichnung erörtert oder zur Zeit der Ratifikation überreicht worden wäre, so könnte das nichts ändern. Denn nicht einmal in dem Memorandum ist davon die Rede, daß die Unterzeichnung oder die Ratifikation an Bedingungen geknüpft sei. Im Gegenteil, das Memorandum ist bestrebt, diejenigen Engländer, die eine Unterzeichnung nur unter Bedingungen

zurücknehme (retire). Diese Erklärung hat Proteste von Bolivien, Belgien, Brasilien, Schweden, der Tschecho-Slowakei und den Niederlanden zur Folge gehabt; aus den Protestnoten, die alle darauf hinweisen, daß Paraguay die Fakultativklausel ohne Vorbehalt und ohne Kündigungsrecht unterzeichnet habe, ist in dem hier interessierenden Zusammenhang insbesondere folgender Satz aus der schwedischen Note bedeutsam: «... le Gouvernement suédois... croit devoir ajouter qu'à son avis, il incombra à la Cour permanente elle-même de statuer, le cas échéant, sur l'effet juridique de cette déclaration».

— Die Unterlagen sind im Journal Officiel 1938 S. 650—652, 696f., 1180—1182, und 1939 S. 235f. enthalten.

3) Cmd. 3452. Miscellaneous Nr. 12 (1929).

zugestehen wollten, davon zu überzeugen, daß die Unterzeichnung ohne Bedingungen unbedenklich sei. Das kommt besonders klar in Ziff. 30 des Memorandums⁴⁾ zum Ausdruck, in der gesagt wird, daß die internationale Entwicklung so laufe, daß Befürchtungen wegen der unbedingten Unterzeichnung nicht gerechtfertigt seien.

Die Unterzeichnung selbst ist mit Einschränkungen erfolgt, die in diesem Zusammenhang bedeutungslos sind; von den Bedingungen, die jetzt behauptet werden, ist keine Rede.

Das erste Argument der britischen Regierung, die Unterzeichnung sei unter in dem Memorandum enthaltenen Bedingungen erfolgt, läßt sich nicht halten.

IV.

Das zweite Argument der britischen Regierung ist das der veränderten Umstände.

Die Rechtslage bei Unterzeichnung der Fakultativklausel sei gewesen, daß das neue internationale, auf Völkerbundssatzung und Kellogg-pakt gegründete System das Kriegsrecht grundlegend gewandelt hätte; daß Großbritannien nur in einen Sanktionskrieg hätte verwickelt werden können, in dem die Neutralen nicht mehr das Recht gehabt hätten, mit dem Feinde Großbritanniens Handel zu treiben. Die britische Regierung hätte daher unbedenklich die Entscheidungen über Maßnahmen der Kriegführung dem Ständigen Internationalen Gerichtshof überlassen können, da ein Streit zwischen Kriegführenden und Neutralen nicht mehr denkbar gewesen sei: entweder hätten die »Neutralen« jeden Handel mit dem Feind unterbrochen, sich also an Maßnahmen nach Art. 16 der Völkerbundssatzung beteiligt, dann hätte Großbritannien keinen Grund zur Kontrolle über ihren Handel gehabt, oder sie hätten sich in Widerspruch mit ihrer Verpflichtung nicht an Sanktionen beteiligt, dann hätten sie kein Recht zur Klage über Maßnahmen Großbritanniens gehabt.

Seitdem die Völkerbundsversammlung vom September 1938 die Auffassung einer großen Zahl von Völkerbundsmitgliedern, sie seien nicht verpflichtet, sich an Sanktionen zu beteiligen, zur Kenntnis genommen habe, könne Art. 16 der Satzung nicht mehr als verbindlich angesehen werden. In dem gegenwärtigen Konflikt seien keine Maßnahmen auf Grund der Artt. 16, 17 oder 11 getroffen worden; eine Reihe von Mitgliedern des Völkerbundes hätte ihre Absicht erklärt, strikte Neutralität zu bewahren. Das ganze System der Friedenserhaltung habe sich grundstürzend gewandelt, und die Voraussetzungen, unter denen die britische Regierung ihre Unterschrift unter die Fakultativklausel gesetzt hätte,

⁴⁾ S. unten S. 625.

seien jetzt fortgefallen. Unter diesen Umständen sei die britische Regierung der Meinung, daß die Fakultativklausel auf die aus den gegenwärtigen Feindseligkeiten etwa entstehenden Ereignisse nicht anwendbar sei.

Die britische Regierung beruft sich also auf die veränderten Umstände, um die einseitige Lossagung von der Fakultativklausel zu begründen. Für die Berechtigung dieses Arguments ist auch bedeutsam, ob die britische Regierung und ihre Vertragspartner, die Mitunterzeichner, den damaligen Rechtszustand als eine der Grundlagen dieses Schiedsvertrages betrachteten. Diese Frage kann man verneinen. Erstens ist der Vertrag nicht auf unbegrenzte Zeit abgeschlossen, so daß die Parteien, also hier die britische Regierung, den Vertrag unter Berücksichtigung etwaiger Veränderungen in den Verhältnissen von Zeit zu Zeit nachprüfen können. Zweitens aber hat die britische Regierung bei Unterzeichnung der Fakultativklausel die sich aus einer Veränderung der Umstände ergebenden Folgen gekannt und sie bewußt in Kauf genommen. Der Nachweis dafür läßt sich aus dem Memorandum führen, welches die britische Regierung dem britischen Parlament vorgelegt hat 5).

Unter Ziff. 15 bis 22 dieses Memorandums werden die Folgen, die sich für die Kriegführung zur See aus einer Unterzeichnung der Fakultativklausel ergeben, im einzelnen auseinandergesetzt. Dieser Teil des Memorandums ist unten abgedruckt 6) und braucht hier im einzelnen nicht dargestellt zu werden. Es ergibt sich daraus folgendes: Die britische Regierung war sich darüber im klaren, daß die Unterzeichnung bedeutete, daß die Urteile ihrer Prisengerichte von dem Ständigen Internationalen Gerichtshof nachgeprüft werden könnten; sie wußte, daß auch einzelne Maßnahmen der Seekriegführung und ihre Einstellung zu den Rechten Neutraler dem Ständigen Internationalen Gerichtshof vorgelegt werden könnten. Die Regierung ging, wie man zwischen den Zeilen lesen kann, davon aus, daß die von ihr für richtig befundene Übung in diesen Fragen nicht die Billigung einer internationalen Instanz finden würde. Die britische Regierung wußte, daß das bedeuten würde, daß die Seekriegführung ihrer Marine »behindert« sein werde, weil sie sich nach den von dem Ständigen Internationalen Gerichtshof gebilligten Grundsätzen werde richten müssen. — Kurz, nichts von dem, was jetzt eingetreten ist, kann die britische Regierung überraschen; damals wollte sie zeigen, wie Großbritannien sich dem internationalen Recht zu beugen bereit sei. Jetzt, wo das eingetreten ist, was die frühere Regierung als möglich vorhergesehen hat, daß nämlich die britische Handhabung durch den

5) Cmd. 3452. Miscellaneous Nr. 12 (1929).

6) Vgl. unten S. 729 ff.

Ständigen Internationalen Gerichtshof kontrolliert werden würde, will die jetzige Regierung sich nicht mehr daran gebunden fühlen. Der Grund ist ganz offenbar und ist in dem abgedruckten Teil des Memorandums auch eindeutig ausgedrückt: die britische Regierung hat angenommen, daß die Entwicklung es ihr ermöglichen würde, die von ihrer Seekriegsleitung für richtig erachtete Art der Führung des See- und Handelskrieges, die sie nach dem allgemeinen Völkerrecht nicht begründen konnte, als eine Sanktionsmaßnahme nach Art. 16 Völkerbundssatzung zu rechtfertigen. Da mit dem Wegfall der Verbindlichkeit von Art. 16 diese Möglichkeit, die britischen Maßnahmen zu rechtfertigen, auch beseitigt ist, so will die jetzige Regierung wenigstens versuchen zu vermeiden, daß ihre Maßnahmen durch eine richterliche Instanz nachgeprüft werden.

Daraus ergibt sich, daß die frühere britische Regierung nicht etwa die Möglichkeit der Veränderung der Umstände, die jetzt eingetreten ist, nicht gekannt hat, sondern daß sie glaubte, auf Grund ihrer Beurteilung der Entwicklung daraus keine Bedenken gegen die Unterzeichnung der Fakultativklausel herleiten zu sollen. Diese Stellungnahme ist in Ziff. 24 und 30 des Memorandums ganz eindeutig dargestellt. Dort heißt es:

»24. (2) If those obligations are fulfilled, we cannot be involved in war in circumstances in which any Member of the League could claim the rights of a neutral: only Members of the League which have signed the Optional Clause can bring us before the Permanent Court under its terms, and, therefore, no dispute arising out of neutral complaints of our naval action could come before the Court. Arguments based on the state of affairs created by the old law of belligerency and neutrality are therefore irrelevant.

30. ... The broad question remains: is it safe to trust British interests of the decision of the Permanent Court? ... His Majesty's Government believe that ... the whole course of international development for many years past has been in the direction of the substitution of arbitration for war, and they rejoice to think that there now exists an international Court, whose competence and impartiality are unchallenged, to which may safely be referred all international disputes of, at any rate, a justiciable character.«

Zu dem Versuch der britischen Regierung, mit Hilfe des Arguments der veränderten Umstände der übernommenen Verpflichtung ledig zu werden, kann daher zusammenfassend gesagt werden: es handelt sich um einen Irrtum der britischen Regierung in der Beurteilung der Entwicklungsrichtung; es handelt sich aber nicht um veränderte Umstände, die eine Beseitigung der übernommenen Verpflichtungen rechtfertigen könnten.

Die neuseeländische Regierung sagt, sie sei davon ausgegangen, daß aus der Kriegführung im Rahmen der Völkerbundssatzung über-

haupt keine Streitigkeiten vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof hätten kommen können. Sie scheint also der Meinung zu sein, daß bei einem Sanktionskrieg die »Neutralen« sich jeden Übergriff gefallen lassen müßten. Die neuseeländische Regierung nimmt deswegen das Recht für sich in Anspruch, sich von der Fakultativklausel loszusagen, weil sie sonst bei der Unterzeichnung im Jahre 1929 ihrer Unterschrift einen für Kriegsrechtsfragen die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes ausschließenden Vorbehalt hinzugefügt hätte. Dabei übersieht sie jedoch, daß dieser Vorbehalt nach dem Statut nicht zulässig ist, so daß sie ihn zur Zeit der Unterzeichnung gar nicht hätte machen können. — Abgesehen von dieser einen Begründung entspricht das Schreiben Neuseelands dem der britischen Regierung.

Im übrigen stehen diese Maßnahmen in Übereinstimmung mit den sonstigen rechtlichen Vorbereitungen Großbritanniens und Frankreichs auf den Kriegsfall: beide haben aus Anlaß der Verlängerung der Genfer Generalakte in diesem Jahr den Vorbehalt gemacht, daß sie nicht auf Streitigkeiten angewendet werden dürfte, die aus Kriegshandlungen entstehen würden; die gleiche Änderung hat Frankreich in dem Schiedsgerichtsvertrag mit Schweden mit Wirkung vom 14. August 1939 durchgesetzt. Schließlich hat Australien die Anwendbarkeit der Genfer Generalakte durch Schreiben an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939 auf Streitigkeiten, die nicht mit Kriegshandlungen zusammenhängen, beschränkt, obwohl Australien die Generalakte vorbehaltlos unterzeichnet hatte.

Daß die Art des Vorgehens nicht stillschweigend anerkannt und hingenommen wird, ergibt sich daraus, daß bei dem Völkerbundssekretariat ein bereits vom 25. September datiertes Schreiben der Schweizer Regierung eingetroffen ist, in dem es heißt:

»Nous avons l'honneur de vous faire connaître que, tout en prenant acte de ces notifications, le Conseil fédéral suisse formule des réserves sur le principe d'une dénonciation faite dans ces conditions.«