

Britische Theorie und Praxis zur Frage der Lossagung von der Fakultativklausel.

Unter dem Titel »Repudiation of the Optional Clause« erschien im Britischen Jahrbuch für Internationales Recht 1939 ¹⁾ eine Arbeit aus der Feder des Mitherausgebers des Jahrbuchs Alexander P. Fachiri, in der sich dieser mit der rechtlichen Zulässigkeit der im Mai 1938 erfolgten Lossagung Paraguays von der Fakultativklausel des Art. 36 ²⁾ des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs befaßt. Die inzwischen durch Schreiben des britischen Auswärtigen Amts an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939 erfolgte Erklärung Großbritanniens ³⁾, daß es die Fakultativklausel für die aus dem gegenwärtigen Kriege entstehenden Streitigkeiten für unanwendbar erachte, obwohl nach dem Zeichnungsprotokoll die Bindung Großbritanniens noch bis zum 5. November 1940 weiterlief, erweckt nachträglich ein besonderes Interesse für die genannte Arbeit. Ihr Verfasser weist im Gegensatz zur britischen Note vom 7. September 1939, die die vorzeitige Lossagung von den sich aus der Fakultativklausel ergebenden Verpflichtungen mit dem Zusammenbruch des Genfer Systems zu rechtfertigen versucht, nach, daß der zwischen dem Völkerbund und dem Ständigen Internationalen Gerichtshof bestehende Zusammenhang nicht so eng sei, daß er die Selbständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und die bezüglich dieses Gerichtshofs eingegangenen Verpflichtungen beeinflusse.

Die Erklärung, mit der die Regierung Paraguays am 11. Mai 1933 die Fakultativklausel angenommen hatte, hatte folgenden Wortlaut:

»Paraguay recognises, purely and simply, as obligatory, as of right and without a special convention, the jurisdiction of the Permanent Court of International Justice, as described in Article 36, paragraph 2, of the Statute.«

¹⁾ The British Yearbook of International Law 1939, S. 52—57.

²⁾ Die sog. Fakultativklausel des Art. 36 lautet:

»Les Membres de la Société et États mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet:

- a) l'interprétation d'un traité;
- b) tout point de droit international;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international«.

³⁾ Abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. IX, S. 725/726.

In der Begründung ¹⁾, die Paraguay für seine Lossagung von der Fakultativklausel wählte, wurde geltend gemacht, daß die Annahme der Fakultativklausel »a été en quelque sorte la conséquence de la participation du Paraguay à la Société des Nations, la Cour ayant été instituée en exécution du Traité de Versailles« (d. h. des Art. 14 des Völkerbundsaktes). Inzwischen habe aber Paraguay aufgehört, Mitglied des Völkerbundes zu sein ²⁾. Die Annahme der Fakultativklausel sei erfolgt, ohne daß Paraguay sich damals auf eine bestimmte Zeitdauer festgelegt habe.

Zu der in der Begründung Paraguays aufgestellten Behauptung, daß die Annahme der Fakultativklausel in enger Beziehung mit der Mitgliedschaft Paraguays im Völkerbund stehe und von ihr abhängig sei, stellt der englische Kritiker des Vorgehens Paraguays mit Recht fest, daß es sich hier um eine Frage handle, deren Bedeutung weit über den Einzelfall Paraguays hinausgehe. Da die Fakultativklausel vom übrigen Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs nicht zu trennen sei, laufe die Argumentation Paraguays darauf hinaus, daß die Mitgliedschaft im Ständigen Internationalen Gerichtshof und die Mitgliedschaft im Völkerbund in so enger Beziehung zueinander stünden, daß die Aufgabe der Mitgliedschaft im Völkerbund auch die Zurückziehung vom Ständigen Internationalen Gerichtshof mit sich bringe. Vom formellen Standpunkt sei eine solche Behauptung natürlich unhaltbar, denn das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs sei unabhängig vom Völkerbundsakt. Im Zeichnungsprotokoll des Ständigen Internationalen Gerichtshofs sei nichts enthalten, das darauf schließen lasse, daß ein Staat, der die Mitgliedschaft im Völkerbund aufgegeben habe, berechtigt sei, sich vom Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs loszusagen. Dasselbe gelte von der Fakultativklausel, die lediglich einen Zusatz zum Zeichnungsprotokoll bedeute.)

Aber auch materiell, erklärt Fachiri, könne die Aufgabe der Mitgliedschaft im Völkerbund nicht die von der Regierung Paraguays behauptete Wirkung haben. Es sei zwar richtig, daß der Ständige Internationale Gerichtshof auf Grund der in Art. 14 des Völkerbundsaktes enthaltenen Forderung geschaffen worden sei, wonach dem Rat die Aufgabe zukomme »to formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a permanent Court of International Justice«. Es sei auch richtig, daß die Richter des Ständigen Internationalen Gerichtshofs von Völkerbundsrat und -Vollversammlung gewählt und vom Völkerbund bezahlt würden und daß auch sonst gewisse Beziehungen zwischen beiden Institutionen bestünden. Jedoch sei der Ständige Internationale Gerichtshof grundsätzlich eine unabhängige

¹⁾ Text in Journal Officiel des Völkerbundes 1938, S. 651.

²⁾ Paraguay hat am 23. Februar 1935 seinen Austritt aus dem Völkerbund erklärt.

Körperschaft. Im übrigen sehe Art. 35 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs ausdrücklich die Mitarbeit von Staaten vor, die nicht Mitglieder des Völkerbundes seien. Der Sinn der Fakultativklausel, nämlich die Schaffung eines wirksamen Systems der obligatorischen Gerichtsbarkeit, würde vereitelt werden, wenn es den Staaten, welche sich hierzu verpflichtet hätten, frei stünde, sich zu jedem beliebigen Zeitpunkt von ihm loszusagen.

Zu der Behauptung der paraguayischen Regierung, daß sie sich bei der Annahme der Fakultativklausel auf eine bestimmte Zeitdauer nicht festgelegt habe, erklärt Fachiri, daß dies ähnlich wie in Verträgen, die keine zeitliche Begrenzung enthielten, nur die Bedeutung haben könne, daß die Verpflichtung eine dauernde sei, es sei denn, daß aus den Umständen oder der Art der Unterzeichnung eine gegenteilige Ansicht zu entnehmen sei. Man müsse zugeben, daß auch Verpflichtungen aus Verträgen, die auf unbegrenzte Zeit abgeschlossen worden seien, nach der *clausula rebus sic stantibus* ihre bindende Kraft dennoch nach einer gewissen Zeit verlieren könnten. Ausreichende Gründe für die Anwendung dieser Klausel im vorliegenden Falle seien jedoch nicht gegeben. Es sei nicht zweifelhaft, daß es jedem Staat, der seinerseits durch die Fakultativklausel gebunden sei, offenstehe, eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Vorgehens Paraguays durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof herbeizuführen ¹⁾.

Wie ist demgegenüber das Vorgehen Englands zu beurteilen? Die Erklärung der britischen Regierung, daß sie die Fakultativklausel des Art. 36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs für die aus dem gegenwärtigen Kriege entstehenden Streitigkeiten für unanwendbar erachte, wird — wie schon an anderer Stelle dieser Zeitschrift ausführlich dargelegt wurde ²⁾ — vor allem mit der Feststellung zu rechtfertigen versucht, daß die internationale Rechtslage sich gegenüber der Zeit der Unterzeichnung der Fakultativklausel grundlegend gewandelt habe. Zur Zeit der Unterzeichnung sei die internationale Rechtslage derart gewesen, daß Großbritannien nur in einen Sanktionskrieg hätte verwickelt werden können, in dem die Mitunterzeichner der Fakultativ-

¹⁾ Art. 36 Abs. 4 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs lautet: »En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.«

²⁾ Graf Moltke: Die Lossagung Großbritanniens, Frankreichs, Australiens, Neuseelands, Südafrikas und Indiens von den Verpflichtungen der Fakultativklausel, Art. 36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, diese Zeitschrift Bd. IX, S. 620—626. Dort findet sich eine ausführliche Darstellung der englischen Argumentation, desgl. der Verweis auf die Noten Frankreichs, der drei Dominions und Indiens, die sich eng an die britische Note anschließen und in Bd. IX, S. 726—729 dieser Zeitschrift abgedruckt sind. Kanada hat ein ähnliches Schreiben erst am 7. Dezember 1939 an den Völkerbund abgesandt (Text dieses Schreibens in Journal Officiel des Völkerbundes 1940, S. 48).

klausel als Mitglieder des Völkerbundes nicht nur nicht neutral im alten Sinne hätten bleiben können, sondern verpflichtet gewesen wären, Großbritannien in der Durchführung von Sanktionen nach Art. 16 der Völkerbundssatzung zu unterstützen, so daß Großbritannien keine Veranlassung gehabt haben würde, eine Kontrolle über ihren Handel auszuüben, oder aber sie hätten sich im Widerspruch mit ihrer Verpflichtung nicht an Sanktionen beteiligt, dann hätten sie als Rechtsbrecher nicht gehört werden können. Inzwischen hätte sich aber seit der Völkerbundsversammlung im September 1938 gezeigt, daß die Ergreifung von Sanktionen gegen einen Angreifer nach Art. 16 der Völkerbundssatzung nicht mehr als obligatorisch angesehen werden könne. Die Regierung Großbritanniens habe bereits zur Zeit der Annahme der Fakultativklausel die Bedingungen, unter denen sie ihre Unterschrift unter die Fakultativklausel gegeben habe, bekannt gemacht. Die angeblichen »Bedingungen« sind indessen ein Memorandum ¹⁾, das die britische Regierung erst nach der Unterzeichnung der Fakultativklausel veröffentlicht hat, um die Zustimmung des britischen Parlaments zur Ratifikation zu erhalten. Als solches war es ein innerbritisches Dokument, das im übrigen damals weder dem Völkerbund vorgelegen hat, noch den andern Mitunterzeichnern der Fakultativklausel zugegangen war, sondern erst am 7. September 1940 zusammen mit der britischen Note dem Völkerbund zugeleitet wurde. Der englische Verweis auf das Memorandum ist also rechtlich unerheblich.

Trotzdem wird es sich lohnen, sich mit dem Inhalt dieses Memorandums zu befassen, weil es wertvolle Aufschlüsse über die Überlegungen und Befürchtungen gibt, die damals im britischen Parlament in bezug auf die Möglichkeit geherrscht haben, in einem künftigen Kriege in die peinliche Lage zu kommen, britische Kriegsmaßnahmen infolge der Klage eines Neutralen beim Ständigen Internationalen Gerichtshof einer rechtlichen Kontrolle unterziehen lassen zu müssen. Es zeigt allerdings auch die falschen Hoffnungen, in denen man sich auf britischer Seite über die Abwicklung eines künftigen Krieges gewiegt hat, deren bittere Enttäuschung in dem britischen Schreiben vom 7. September 1939 ihren Niederschlag findet.

Das Memorandum verrät, wie sehr man damals in britischen Parlamentskreisen über die Gefahr der Nachprüfung britischer Prisenurteile durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof besorgt war. Mit ihren im Memorandum vorgenommenen Versuchen zur Beruhigung miß-

¹⁾ 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. Cmd. 3452, Miscellaneous No. 12 (1929). Die für die gegenwärtige Arbeit wichtigen Abschnitte unter dem Untertitel »Belligerent Rights and the Optional Clause« sind abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. IX, S. 729—731.

trauischer Parlamentsmitglieder zeigte die britische Regierung aber auch, welch trügerischer Selbsttäuschung sie sich bezüglich der Möglichkeiten der künftigen politischen Entwicklung hingab. Wenn die britische Regierung am Schlusse ihres Memorandums pathetisch erklärt:

»His Majesty's Government . . . hold 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«.

so hätte man erwarten dürfen, daß sie in Zukunft alles unterlassen würde, was die Störung des von ihr gepriesenen Systems bedeuten würde.

Nun aber, nachdem sich zu Beginn des gegenwärtigen Krieges gezeigt hatte, daß die übrigen Völkerbundsmitglieder nicht gewillt waren, sich an den als Folge der britischen Garantie an Polen zwischen Deutschland und England ausgebrochenen Feindseligkeiten auf der Seite Englands zu beteiligen, nun, nachdem endgültig klar wurde, daß ein englischer Krieg nicht immer ein Völkerbundskrieg sein würde, daß im Gegensatz zur Prophezeiung des britischen Memorandums die Hilfe der übrigen Völkerbundsmitglieder nicht zur Verfügung stand und offenkundig wurde, daß man politisch Schiffbruch erlitten hatte, versuchte man, die rechtlichen Fesseln abzustreifen, die man sich seinerzeit freiwillig angelegt hatte, weil es damals politisch opportun schien.

Heute, da es sich zeigt, daß die Spekulation, den Krieg unter Umständen führen zu können, die sich, wie das Memorandum der britischen Regierung erklärte, abseits des »old law of belligerency and neutrality« abspielen würden in einer Welt, in der »as between members of the League there can be no neutral rights, because there can be no neutrals«, falsch war, kündigt die britische Regierung die obligatorische Gerichtsbarkeit, anscheinend weil sie von vornherein — und dies wird durch die spätere Kriegführung bestätigt — eben nicht gewillt war, den Krieg in Übereinstimmung mit dem »old law of belligerency and neutrality« zu führen, und daher eine rechtliche Nachprüfung seiner Maßnahmen fürchten mußte. Ohne damit rechtlich eine neue Sachlage zu schaffen ¹⁾, warnt Großbritannien mit seiner Erklärung die Neutralen, eine Klage vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu versuchen, und erklärt für den Fall, daß es ein Neutraler dennoch wagen sollte, Großbritannien wegen irgendwelcher Rechtsverletzungen vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof zu bringen, sich bei einem solchen Verfahren nicht

¹⁾ Wie schon an anderer Stelle dieser Zeitschrift festgestellt wurde, bedeutet die englische Erklärung rechtlich lediglich eine vorweggenommene Parteibeauptung, die es nicht ausschließt, Großbritannien vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof wegen seiner Kriegsmaßnahmen zu verklagen; Graf Moltke, a. a. O., S. 621.

vertreten zu lassen und auch ein an sich mögliches Versäumnisurteil nicht anerkennen zu wollen.

Die britische Regierung vergißt nun plötzlich die Theorie von der Heiligkeit und Unantastbarkeit der Verträge, die sie ihrem jetzigen Gegner häufig genug in so arroganter Weise entgegengehalten hat ¹⁾, und beruft sich auf die Klausel der veränderten Umstände in einem Falle, wo sie einer falschen politischen Spekulation zum Opfer gefallen ist. Sie mißbraucht die Theorie von der Klausel der veränderten Umstände, indem sie aus der Unmöglichkeit, diesen Krieg abseits des »old law of belligerency and neutrality«, d. h. unter Mißachtung des geschriebenen Kriegs- und Neutralitätsrechts führen zu dürfen, den Titel zur Lossagung von einer bestehenden internationalen Verpflichtung ableitet. Wenn schon Fachiri bei einem Staat, der aus dem Völkerbund ausgetreten ist, die Gründe für die Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* wegen der grundsätzlichen Selbständigkeit des Internationalen Gerichtshofs als nicht ausreichend ansieht, so gilt das erst recht für England als Mitgliedstaat des Völkerbundes.

Im übrigen hat England durch die Befristung seiner Verpflichtung auf zehn Jahre angedeutet, daß es sich zur Anpassung an die jeweiligen Umstände nicht der *clausula rebus sic stantibus* bedienen wolle. Es hat auch davon abgesehen, bei der Annahme der Fakultativklausel eine Kündigungsklausel einzufügen, was an sich möglich gewesen wäre.

Es war, wie sich nachträglich zeigt, gewiß unklug, die Frist so lange zu wählen. Aus der Tatsache jedoch, daß eine unerhoffte und der britischen Regierung nicht erwünschte Entwicklung vor Ablauf der von ihr selbst gewählten Frist von zehn Jahren eintrat, die Rechtfertigung zu ziehen, sich unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* von einer unbequemen Verpflichtung loszusagen, ist rechtlich nicht zulässig. Nicht die Erwartungen und Hoffnungen, die man auf eine internationale Abmachung setzt, sondern der Text dieser Vereinbarungen und die Bedingungen, die dem Vertragspartner gegenüber an die Verpflichtung geknüpft werden, sind entscheidend. Das englische Argument läuft darauf hinaus, daß die englische Verpflichtung unter der auflösenden Bedingung eingegangen wurde, daß es England gelingen werde, seinen künftigen Krieg unter Zuhilfenahme der übrigen Bundesmitglieder zu führen. Darin hat es sich getäuscht. Die Berufung auf diesen Irrtum ist rechtlich unerheblich.

Zeuge für die Rechtswidrigkeit des britischen Vorgehens sind nicht nur eine Reihe neutraler Staaten, die gegen das englische Vorgehen durch Schreiben an den Generalsekretär des Völkerbundes Vorbehalte

¹⁾ Vgl. hierzu Bruns: Der Beschluß des Völkerbundsrates vom 17. April 1935; diese Zeitschrift Bd. V, S. 310—332.

gemacht haben ¹⁾, sondern vor allem auch der Vertreter der englischen Rechtswissenschaft selbst, der durch seine Kritik an dem Vorgehen Paraguays zugleich die beste Kritik für die Rechtswidrigkeit der Maßnahmen seiner eigenen Regierung geliefert hat. Was dieser für die Rechtswidrigkeit des paraguayischen Vorgehens anführte, gilt in noch stärkerem Maße für England. Denn, wenn es nach Ansicht eines führenden englischen Juristen wegen der grundsätzlichen Selbständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und der bezüglich dieses Gerichtshofs eingegangenen Verpflichtungen eine Rechtsverletzung bedeutet, sich unter Berufung auf den Austritt aus dem Völkerbund vom Ständigen Internationalen Gerichtshof zurückzuziehen, so muß diese Feststellung erst recht gelten für einen Staat, der weiterhin im Völkerbund verblieben ist. Paraguay konnte sich wenigstens darauf berufen, schon vor Jahren dem Völkerbund den Rücken gekehrt zu haben und unter Hinnahme aller daraus entstehenden politischen Nachteile seine Enttäuschung über das Scheitern des Genfer Versuchs einer zwischenstaatlichen Ordnung durch seinen Austritt bekundet zu haben, während Großbritannien auch heute noch einer der Hauptfaktoren des Genfer Systems ist und, wie die Entwicklung des Krieges gezeigt hat, sich nicht gescheut hat, weiterhin Kapital aus seiner Mitgliedschaft im Völkerbund zu schlagen und dieses totgeheißene Instrument z. B. im Finnlandkonflikt gegen eine ihm unbequem gewordene Macht zu mobilisieren. Es steht einem Lande, das die Neutralen durch den Ersten Lord der Admiralität und heutigen Ministerpräsidenten in drohendem Tone auf ihre Pflichten als Völkerbundsmitglieder aufmerksam machen ließ ²⁾, schlecht an, sich zur Rechtfertigung für die Verletzung einer internationalen Verpflichtung auf den Zusammenbruch eben des Art. 16 des Völkerbunds Paktes zu berufen, auf Grund dessen es Schweden und Norwegen wenige Monate nach dieser Erklärung zu pressen suchte, ihm den Durchmarsch durch sein Gebiet ³⁾ zur Durchführung seiner Kriegspläne zu gestatten.

Weiss.

¹⁾ Vgl. für die Vorbehalte der Niederlande, Norwegens, Schwedens, Estlands, Dänemarks, Belgiens: Journal Officiel des Völkerbundes 1940, S. 45—47. Der Vorbehalt der Schweiz ist in dieser Zeitschrift Bd. IX, S. 626 abgedruckt.

²⁾ In seiner bekannten Drohrede an die Neutralen vom 20. Januar 1940 erklärte Churchill u. a.: "But what would happen if all these neutral nations I have mentioned, and some others I have not mentioned, were with one spontaneous impulse to do their duty in accordance with the Covenant of the League and stand together with the British and French Empires against aggression and wrong? At present their plight is lamentable, and will become much worse. They bow humbly and in fear to German threats of violence, comporting themselves meanwhile with the thought that Britain and France will win, that they will strictly observe all the laws and conventions, and that breaches are only to be expected from the German side. . . . There is no chance of a speedy end except through united action" (Times vom 22. Januar 1940).

³⁾ Vgl. die Erklärungen des schwedischen Außenministers Günther im schwedischen Reichstag vom 1. April 1940, Deutsche Allgemeine Zeitung vom 2. April 1940.