

Das Ende der Mitarbeit Japans im Völkerbunde

Georg von Gretschaninow,

Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Am Ende des vergangenen Jahres hat Japan, das zwar schon seit dem 27. März 1935 dem Völkerbund nicht mehr angehörte, an einer Reihe seiner Einrichtungen aber weiter mitarbeitete, auch diese letzten Beziehungen zur Genfer Institution gelöst. Als die japanische Regierung am 27. März 1933, nachdem der Völkerbund ihr Vorgehen in der mandchurischen Frage verurteilt hatte, dem Generalsekretär ihren Austritt ankündigte, betonte sie ausdrücklich, daß nur die unüberbrückbaren politischen Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Auslegung des Paktes und in Fragen der Organisation eines dauernden Friedens im Fernen Osten, die sie vom Völkerbund trennten, sie zu diesem Schritt gezwungen hätten. Im übrigen aber erinnerte sie daran, mit welchem Eifer sie seit der Gründung des Völkerbundes auf den verschiedensten Gebieten, auf die sich seine Tätigkeit erstreckt, mitgearbeitet habe ¹⁾. Das kaiserliche Reskript, das an demselben Tage veröffentlicht wurde, enthielt eine Stelle, die den Wunsch nach internationaler Zusammenarbeit trotz des Austrittes aus dem Völkerbund folgendermaßen zum Ausdruck brachte:

»The advancement of international peace is what, as evermore, We desire, and Our attitude toward enterprises of peace shall sustain no change. By quitting the League and embarking on a course of its own, Our Empire does not mean that it will stand aloof in the Extreme Orient, nor that it will isolate itself thereby from the fraternity of nations« ²⁾.

Diese kaiserliche Proklamation bildete die Grundlage auch für die Aufrechterhaltung der nicht politischen Beziehungen zum Völkerbund. Während der zweijährigen Frist nach der Kündigung ließ sich Japan weder im Rat noch in der Versammlung vertreten, setzte aber seine Arbeit in den anderen Organen fort. Kurz vor dem Tage, an welchem der Austritt rechtskräftig werden sollte, am 11. März, gab der Pressechef des japanischen Außenamtes die Erklärung ab, daß die Absicht Japans, an den nicht politischen Einrichtungen des Völkerbundes mitzuarbeiten,

¹⁾ Journ. Off. 1933, p. 657.

²⁾ Japan-Manchoukuo Year Book 1935, p. 105.

keine Änderung erfahren habe 3). Am 27. März, am Tage des Austritts, stellte der japanische Generalkonsul in Genf Yokoyama das gleiche fest⁴). Der Generalsekretär widmete Japan an diesem Tage freundliche Worte und drückte sein Bedauern darüber aus, daß die rechtlichen Bande aufgehört hätten zu bestehen und daß Japan leider nicht mehr die rechtliche Stellung einnehmen könnte, die es bisher im Völkerbunde gehabt habe. Er versprach aber seinerseits, der erwünschten weiteren Zusammenarbeit mit Japan keine Schwierigkeiten in den Weg zu legen⁵). Es galt nämlich, eine rechtliche Grundlage für die Teilnahme der japanischen Regierungsvertreter an den verschiedenen Völkerbundsorganen zu schaffen. Wenn die japanischen Sachverständigen in den Ausschüssen und die japanischen Mitglieder des Sekretariats im Rahmen ihrer privaten Anstellungsverträge ihre Arbeit auch weiter versehen durften, so verstand sich dies für die japanischen Regierungsvertreter nicht von selbst, da ihre Berechtigung mit dem Tage des Austritts erlosch. Der japanische Generalkonsul in Genf gab aber in offiziöser Weise zu verstehen, daß seine Regierung bereit sei, ihre Vertreter wieder in die Kommissionen zu entsenden, sobald sie dazu durch einen Beschluß des Rates oder der Versammlung aufgefordert würde⁶). Tatsächlich wurde auch auf diese Weise verfahren. Irgendein förmliches Abkommen zwischen Japan und dem Völkerbund hinsichtlich der japanischen Mitarbeit wurde nicht abgeschlossen. Die Kommissionen, in denen früher japanische Vertreter einen Sitz hatten, wandten sich an den Rat mit dem Ersuchen, die Kontinuität der japanischen Vertretung zu sichern, und der Rat kam diesem Wunsch nach, worauf die japanischen Vertreter ihren Sitz wieder einnehmen durften⁷). Während der darauffolgenden Jahre war die japanische Regierung in der beratenden Opiumkommission, in der Kommission für Sozialfragen, im Wirtschaftskomitee, im Institut für geistige Zusammenarbeit vertreten; sie beteiligte sich an der Wahl von Richtern im Völkerbundsrat und in der Versammlung; sie schickte ihren beglaubigten Vertreter in die Mandatskommission, die auch ein japanisches Mitglied zählte. Im Internationalen Arbeitsamt hatte Japan seine Mitgliedschaft überhaupt nicht gekündigt, ebenso blieb es Mitglied der Haager Gerichtsgemeinschaft und zählte einen Staatsangehörigen unter den Richtern am Ständigen Internationalen Gerichtshof. Anfangs verlief die Zusammenarbeit zur vollen Zufriedenheit Japans, was man

3) »There would be no change in Japan's mind to continue to co-operate with the League of Nations in regard to peaceful affairs without any political complexion« (Japan-Manchoukuo Year Book 1936, p. 105).

4) Journal des Nations vom 27. März 1935.

5) Journal des Nations vom 27. März 1935.

6) a. a. O.

7) Vgl. für die Opium-Kommission und den Ausschuß für Jugendschutz Journ. Off. 1935, p. 599, 615, 616.

daraus ersehen kann, daß die japanische Regierung aus eigenem Antrieb dem Völkerbund Geldbeträge zur Verfügung stellte als Unkostenbeitrag für verschiedene technische Tätigkeiten, an denen sich Japan beteiligt hatte. Der Konflikt mit China führte jedoch zu einer Trübung der Beziehungen Japans zum Völkerbund, die auch in den technischen Organen ihren Niederschlag fand⁸⁾. Insbesondere im Opiumausschuß ereigneten sich unliebsame Vorfälle, da der chinesische Vertreter — von seinem amerikanischen Kollegen unterstützt — die japanischen Behörden in den okkupierten Gebieten Chinas beschuldigte, den Opiumschmuggel zu dulden und mit Vorbedacht den für Chinesen verbotenen Verbrauch von Opium zu begünstigen. Wenn es auch den japanischen Bemühungen gelang, zu erreichen, daß die Ausschlußberichte sich über diese für das japanische Prestige peinlichen Vorgänge ausschwiegen, so wurden sie doch der breiten Öffentlichkeit durch Presseindiskretionen bekannt. Auch in der Mandatskommission wurde Japan dauernd wegen seiner angeblichen Absichten, militärische Hafenanlagen und Flottenstützpunkte auf den Mandatsinseln zu errichten, zur Rede gestellt. Da die Mandatskommission kein Mitglied chinesischer Nationalität hatte, führte China im Völkerbundsrat eine förmliche Beschwerde gegen Japan über die Ausdehnung der japanischen Mobilisierungsmaßnahmen auf die unter Mandat stehenden Inseln und stellte den Antrag, diese Frage durch die Mandatskommission untersuchen zu lassen. Japan fühlte sich dauernd in die Rolle eines Angeklagten versetzt.

Als endlich der Völkerbundsrat — nachdem die japanische Regierung die an sie gerichtete Aufforderung, sich dem Verfahren des Art. 17 der Satzung zu unterwerfen, abgelehnt hatte — am 30. September 1938 einen Beschluß faßte, der die Mitgliedstaaten für berechtigt erklärt, jeder für sich Sanktionen des Art. 16 gegen Japan⁹⁾ anzuwenden, entschloß sich die japanische Regierung, jegliche Zusammenarbeit mit

⁸⁾ Vgl. folgende Stelle in der Verlautbarung des japanischen Bureaus in Genf vom 3. Oktober 1938:

»Les organes de la S. d. N. même dans ces sphères (d. h. auf technischem Gebiet), ont souvent dépassé leurs attributions propres et adopté une très regrettable attitude, se livrant à des discussions politiques et saisissant chaque occasion de diffamer les actions du Japon en Chine«.

(Journal de Genève vom 6. Oktober 1938.)

⁹⁾ Die hier interessierenden Stellen des Ratsbeschlusses vom 30. September 1938 lauten folgendermaßen:

»... 3. Si, conformément à la pratique établie, il appartient en principe aux Membres de la Société de constater dans chaque cas d'espèce si les conditions requises pour l'application de l'article 16 et de l'article 17, paragraphe 3, se trouvent réunies, dans le cas spécial dont le Conseil est actuellement saisi, le caractère illicite des opérations militaires auxquelles le Japon se livre en Chine a déjà été constaté par l'Assemblée ... et cette constatation de l'Assemblée garde toute sa valeur.

den technischen Völkerbundskommissionen einzustellen¹⁰⁾. Am 27. Oktober wurde der Entschluß der japanischen Regierung einstimmig vom Geheimen Rat unter Vorsitz des Kaisers genehmigt und am 2. November dem Generalsekretär des Völkerbundes durch den japanischen Gesandten in Bern offiziell mitgeteilt¹¹⁾. Am 7. November erging die Ankündigung des Austrittes Japans an das internationale Arbeitsamt, in dem Japan trotz seines Ausscheidens aus dem Völkerbund Mitglied geblieben war. Dagegen heißt es, daß Japan in der Haager Gerichtsgemeinschaft zu bleiben gedenke und den japanischen Richter am Ständigen Internationalen Gerichtshof nicht zum Rücktritt veranlassen werde¹²⁾.

4. Vu le refus opposé par le Japon à l'invitation qui lui a été adressée, en vertu du paragraphe 3 de l'article 17, les dispositions de l'article 16 sont, dans les présentes conditions, applicables et les Membres de la Société sont fondés non seulement à agir comme précédemment sur la base de ladite constatation, mais aussi à prendre individuellement les mesures prévues à l'article 16.

... 7. Si la coordination des mesures que les gouvernements ont prises ou pourraient prendre ne saurait encore être envisagée, il n'en reste pas moins que la Chine, dans sa lutte héroïque contre l'envahisseur, a droit à la sympathie et à l'aide des autres Membres de la Société. La grave tension internationale qui s'est développée dans une autre région du monde ne saurait leur faire oublier les souffrances du peuple chinois, ni leur devoir de ne rien faire qui puisse affaiblir le pouvoir de résistance de la Chine, ni leur engagement d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre individuel, lui accorder leur aide. «

(Journ. Off. 1938, p. 878.)

¹⁰⁾ Eine entsprechende Erklärung des Sprechers des japanischen Außenamtes vom 3. Oktober wurde der Genfer Presse vom dem japanischen Bureau für internationale Konferenzen mitgeteilt (vgl. Journal de Genève vom 6. Oktober 1938). Die japanische Regierung protestiert darin gegen den Ratsbeschluß und warnt die Mächte vor seiner Befolgung, da sie entschlossen sei, sofort mit Gegenmaßnahmen zu antworten. Sie legt auf die Feststellung Wert, daß der Rat durch diesen Beschluß einen Kriegszustand zwischen Japan und China anerkannt hat, während die einzelnen Mächte bei der Wahrnehmung ihrer Interessen in China stets einen solchen verneint haben. Die Annahme dieses Beschlusses zeigte einen solchen Gegensatz zwischen der Auffassung Japans und der des Völkerbundes, daß es der japanischen Regierung schwer fallen werde, ihre auf die Zusammenarbeit gerichtete Politik, die sie bis jetzt befolgt habe, fortzusetzen. In Völkerbundskreisen wurde in Erwiderung auf die japanische Erklärung darauf hingewiesen, daß der Ratsbeschluß keine Aufforderung an die Bundesmitglieder zur Anwendung der Sanktionen enthält. Er beschränkt sich auf die Feststellung, daß die Mitgliedstaaten berechtigt sind, in Folge der Ablehnung der Einladung des Rates seitens Japans, jeder für sich gegen dieses Land vorzugehen (vgl. Temps vom 28. Oktober 1938).

¹¹⁾ »D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que, par suite de la situation nouvellement créée entre le Japon et la S. d. N. par le rapport adopté par le Conseil de la Société le 30 septembre et qui conclut que les dispositions de l'article 16 du Pacte sont applicables au Japon en vertu de l'article 17, alinéa 3, le Gouvernement impérial a décidé de cesser la coopération qu'il avait jusqu'ici poursuivie après son retrait de la Société, avec les organes de celle-ci.«

(Journ. Off. 1938, p. 1144.)

¹²⁾ Journal de Genève vom 5. Oktober 1938.

In rechtlicher Beziehung ist der japanische Entschluß nur wegen seiner möglichen Auswirkungen auf die Stellung Japans als Mandatar von Interesse. Das Recht eines Nichtmitgliedes des Völkerbundes, Mandatar zu sein, wurde nach dem Austritt Japans lebhaft erörtert und gilt in der Theorie als umstritten¹³⁾. In der Praxis wurde es aber vom Völkerbund selbst stillschweigend bejaht. Die japanische Regierung hat stets die Ansicht vertreten, daß sie ihren Gebietstitel nicht vom Völkerbunde, sondern auf der Friedenskonferenz von den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten erhalten habe und daß sie infolgedessen dem Völkerbunde das Recht nicht zuerkenne, nach Japans Austritt die Rückgabe des Mandatsgebietes zu fordern¹⁴⁾. Andererseits haben offizielle japanische Stellen wiederholt erklärt, daß Japan bereit wäre, die Inseln auch nach seinem Austritt nach den Mandatsbestimmungen zu verwalten und sich der Kontrolle des Völkerbundes zu unterwerfen¹⁵⁾. In der Tat hat die japanische Regierung auch nach dem Wirksamwerden ihres Austrittes der Mandatskommission die jährlichen Berichte vorgelegt und ihre beglaubigten Vertreter zur mündlichen Erläuterung dieser Berichte vor der Kommission nach Genf geschickt. Nach der japanischen Auffassung war hinsichtlich der Mandate der alte Zustand unverändert geblieben¹⁶⁾. Diese Haltung der japanischen Regierung gab dem Be-

¹³⁾ Vgl. den ganzen status causae et controversiae bei Pauwels, *The Japanese Mandate Islands*, Bandoeng 1936, S. 136 ff. und Evans in *American Journal of International Law* 1933, S. 140 ff.

¹⁴⁾ So z. B. der japanische Außenminister Hirota, der am 31. Januar 1934 erklärte, daß »withdrawal from the League of Nations in no way affects Japan's title to the South Sea Mandated Islands« (*Contemporary Japan*, vol. 2, p. 749); ferner der beglaubigte Vertreter Ito auf der 28. Tagung der Mandatskommission:

»A l'avis du Gouvernement impérial, ce sont les principales Puissances alliées et associées qui ont décidé la distribution des mandats, c'est-à-dire la désignation des Puissances mandataires et la détermination des territoires sur lesquels leur autorité s'exerce. Le titre réel du mandat a été ainsi investi par les principales Puissances alliées et associées ... La situation du Gouvernement impérial, en tant qu'une des Puissances ayant attribué les mandats et en même temps l'une des Puissances désignées mandataires, n'est pas de celles qui puissent être affectées par le fait qu'il est ou n'est pas Membre de la Société des Nations.«

(C. P. M. Procès-Verbaux de la 28^e session, p. 184.)

¹⁵⁾ Vgl. die Erklärung des Außenministers Hirota im Oberhaus am 22. Februar 1934:

»The Japanese Government will continue to make annual reports to the Permanent Mandates Commission concerning the administration of the islands.«

(Zitiert in Clyde, *Japan's Pacific Mandate*, New York 1935, p. 174.)

¹⁶⁾ Vgl. die Erklärung des japanischen beglaubigten Vertreters auf der 28. Tagung der Mandatskommission:

»Le Gouvernement impérial, convaincu qu'il n'y a aucun changement dans sa situation, même après son retrait de la S. d. N., ne cesse de collaborer, en matière de mandats, avec la Société des Nations et notamment avec votre Commission.«

(C. P. M. Procès-Verbaux de la 28^e session, p. 184.)

richterstatter Antoniade während der Beratung des Völkerbundsrates am 22. Januar 1936 über den ersten Bericht Japans, der nach dem Austritt dieses Landes eingegangen war, Anlaß zu folgender Feststellung:

» Je crois de mon devoir de constater, au vu des délibérations de la Commission, que le Japon — dont la qualité de Membre de la Société a pris fin le 27 mars 1935 — a considéré, à juste titre, qu'il demeurerait soumis aux obligations du mandat, qu'il exerce au nom de la Société, selon les principes posés par l'article 22 du Pacte « 17) 18).

Indem der Völkerbundsrat diese Feststellung zur Kenntnis nahm, den Bericht von Antoniade genehmigte und in eine sachliche Erörterung des japanischen Berichtes sowie der sich darauf beziehenden Bemerkungen der Mandatskommission eintrat, brachte er zum Ausdruck, daß alles beim Alten bleibe und daß nach wie vor der Mandatsvertrag vom 17. Dezember 1920 die Grundlage für seine Beziehungen zu Japan bilde. Auf Grund dieser stillschweigenden Vereinbarung zwischen dem Völkerbund und Japan und im Lichte der Praxis der darauffolgenden Jahre kann es nicht zweifelhaft sein, daß Japan an den Mandatsvertrag vom 17. Dezember 1920 und an den Art. 22 des Paktes gebunden ist. Wenn auch die Völkerbundssatzung als solche für Japan nach seinem Austritt nicht mehr gilt, so macht hierin Art. 22 eine Ausnahme, da durch die ausdrückliche Bezugnahme des Mandatsvertrages auf diesen Artikel letzterer zum Bestandteil des Mandatsvertrages geworden ist. Übrigens sind ja die Bestimmungen des Mandatsvertrages gemäß den grundsätzlichen Bestimmungen des Art. 22 abgefaßt und haben, nur in anderer Formulierung, dessen Vorschriften aufgenommen. Sowohl Artikel 22 des Paktes als auch Art. 6 des Mandatsvertrages sehen die Pflicht des Mandatars vor, sich der Kontrolle des Völkerbundes zu unterwerfen und ihm Rechenschaft über die Verwaltung im Mandatsgebiet mittels eines jährlichen Berichtes abzulegen. Die schriftliche Berichterstattung des Mandatars über seine Verwaltungstätigkeit ist das Hauptmittel der Kontrolle. Die Grundlagen des Mandatsrechts haben kein anderes Informationsmittel vorgesehen. Infolgedessen wäre die Frage berechtigt, ob der Mandatar außer der alljährlichen Einsendung des Berichtes, die seine wichtigste Obliegenheit dem Völkerbunde gegenüber darstellt, verpflichtet ist, noch einen persönlichen Kontakt mit der Mandatskommission durch Entsendung von beglaubigten Vertretern her-

17) Journ. Off. 1936, p. 79.

18) An diese Stelle des Ratsberichtes erinnerte vor kurzem im englischen Parlament Unterstaatssekretär Butler in Beantwortung der Frage eines Abgeordneten nach der Berechtigung Japans, nach seinem Austritt aus dem Völkerbunde das Mandat im Namen dieses Völkerbundes auszuüben. Auf eine weitere Frage, ob die britische Regierung beabsichtige, Maßnahmen zu ergreifen, um dieser unnatürlichen Lage ein Ende zu bereiten, antwortete Butler, daß die britische Regierung die Frage nicht wieder aufwerfen wolle (Parliamentary Debates, Commons, vol. 333, p. 1604).

zustellen, die während der Prüfung des Berichtes im Mandatsausschuß ergänzende Informationen und Aufschlüsse über Unklarheiten zu geben hätten. Diese Praxis — die sich im Laufe der Jahre sehr bewährt hat und die Ausübung der Kontrolle sehr erleichtert, da dadurch eine Reihe von Fragen der Mandatskommission, die sonst erst im nächsten Bericht hätten beantwortet werden können, auf der Stelle erledigt werden — hat ihren Ursprung in Satzung und Reglement der Mandatskommission¹⁹⁾. Wenn auch die Satzung der Kommission und ihre Geschäftsordnung vom Völkerbundsrat genehmigt worden sind, so stellen sie doch nichts anderes dar als interne Verfahrensregeln eines internationalen Organs, die dem Mandatar keine Verpflichtungen über den Rahmen der von ihm im Vertrag eingegangenen hinaus auferlegen können²⁰⁾. Die Mandatskommission, die Gelegenheit hatte, über diese Frage zu diskutieren — im Zusammenhang mit der Erörterung ihrer Pflicht, auch im Falle der Abwesenheit eines beglaubigten Vertreters den Bericht zu prüfen — ist sich über die Tragweite dieser Bestimmungen ihrer Geschäftsordnung nicht klar geworden und hat keine Entscheidung getroffen. Präsident Theodoli war der Ansicht, daß man einen Mandatar zur Entsendung eines Vertreters nicht zwingen könne. Die Kommission hätte ihrer Pflicht genügt, wenn sie dem Mandatar den für die Prüfung seines Berichtes angesetzten Termin mitgeteilt habe. Auch der Sekretär der Mandatssektion Catastini war der Meinung, daß es im eigenen Interesse des Mandatars läge, sich während der Prüfung seines Berichtes vertreten zu lassen, und daß die Kommission nicht verpflichtet sei, den Mandatar dazu aufzufordern. Andererseits sprachen das französische Mitglied Merlin und der Vizepräsident van Rees die Meinung aus, daß die Anwesenheit des Vertreters notwendig sei und daß die Kommission auf Grund ihrer Satzung und Geschäftsordnung den Bericht nur in Anwesenheit des Vertreters zu prüfen habe²¹⁾. Das schweizerische Mitglied Rappard war wiederum der Ansicht, daß ein Mandatar, wenn besondere Gründe die Entsendung eines Vertreters erschweren oder überflüssig machten, eine entsprechende Genehmigung des Rates einholen müsse, ehe die Kommission an die Prüfung des Be-

¹⁹⁾ Vgl. die vom Rat am 1. Dezember 1920 genehmigte Satzung, Abschnitte b), c), e), f), g), h), insbesondere den Abschnitt c), der folgendermaßen lautet:

»La Commission étudiera chaque rapport en présence du Représentant accrédité de la Puissance mandataire dont il émane. Ce Représentant participera en toute liberté à la discussion de ce rapport« (Journ. Off. 1920, No. 8, p. 87); ferner Art. 8 der vom Rat am 10. Januar 1922 genehmigten Geschäftsordnung: »L'examen et la discussion de chaque rapport auront lieu en présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire dont le rapport émane.«

(Völkerbundsdokument C. P. M. 8 (2).)

²⁰⁾ Vgl. in diesem Sinne Boutant, *Les Mandats internationaux*, 1936, p. 66. Sonst wird in der umfangreichen Mandatsliteratur diese Frage kaum berührt.

²¹⁾ Vgl. C. P. M. Procès-Verbaux de la VII^e session, p. 135; de la X^e session, p. 18.

richtes herangehen könne²²⁾. In den beiden Fällen jedoch, wo ein Mandatar es vorgezogen hat, sich auf den Tagungen der Mandatskommission nicht vertreten zu lassen, ist diese nichtsdestoweniger in eine sachliche Erörterung des Berichtes eingetreten²³⁾, wenn sie auch im ersten Fall ihr Bedauern darüber ausgesprochen hat — das auch vom Rat geteilt wurde — und den zweiten Fall als Ausnahme hinstellte²⁴⁾.

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, daß, während es dem freien Ermessen der japanischen Regierung überlassen blieb, sich aus allen technischen Völkerbundskommissionen, wo sie noch vertreten war, zurückzuziehen, da dort ihre Mitarbeit ganz auf Freiwilligkeit beruhte, Japan sich eines Vertragsbruches schuldig machen würde, wenn es wirklich jegliche Zusammenarbeit mit dem Völkerbunde auch in Mandatsfragen einstellen würde. Das Kontrollrecht des Völkerbundes ist der

²²⁾ C. P. M. Procès-Verbaux de la X^e session, p. 18.

²³⁾ Dies veranlaßte Quincy Wright (Mandates under the League of Nations, 1930, p. 166) zu der folgenden Feststellung:

«The opinion seemed to prevail that the Commission's duty to examine the reports would not be affected by the failure of a mandatory to send a representative.»

²⁴⁾ In den beiden Fällen handelte es sich um die Südafrikanische Union, die Jahre hindurch mit der Mandatskommission auf sehr gespanntem Fuße stand. Als der erste Bericht der Union über Südwest-Afrika von der Kommission geprüft werden sollte, teilte der Hohe Kommissar der Union in London nach einer längeren Korrespondenz der Mandatskommission mit, daß seine Regierung keinen Vertreter entsenden werde. Man wußte damals, daß es sich um eine Demonstration handelte und daß die Union die Tendenz hatte, die Mandatskommission zu ignorieren. In ihrem Bericht an den Rat bemerkte die Mandatskommission, nachdem sie den Wert der Zusammenarbeit mit den Vertretern anderer Mandatarmächte gepriesen hatte, folgendes:

«Elle regrette d'autant plus vivement que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine n'ait pas cru pouvoir déléguer auprès d'elle un représentant.»

(Journ. Off. 1922, p. 1267.) Der von Imperiali am 4. September 1922 im Rat erstattete Bericht stimmte dem in folgenden Ausführungen zu:

«J'estime aussi avec la Commission que la collaboration des représentants dûment accrédités des Puissances mandataires a fait ses preuves, et j'espère que nous pourrons, l'an prochain, constater que toutes les Puissances mandataires, sans aucune exception, auront consenti à se faire représenter auprès d'elle, ainsi qu'il est prévu dans la constitution et dans le règlement intérieur de la Commission.»

(Journ. Off. 1922, p. 1264.) Im zweiten Falle hatte die Union erklärt, daß ihr die Entsendung eines Vertreters zur 7. Tagung der Mandatskommission überflüssig erscheine, da der Bericht über das kleine Gebiet des Caprivi-Zipfels keine besondere Erörterung erfordere. In ihrem Bericht an den Rat bemerkte die Kommission aus diesem Anlaß folgendes:

«La Commission s'est vue privée de la collaboration d'un représentant de la Puissance mandataire pour l'examen de ce rapport. Vu le peu d'étendu du Caprivi-Zipfel, cette absence n'a pas présenté, pour cette fois, d'inconvénient. La Commission espère, cependant, qu'à l'avenir, le rapport sur le Caprivi-Zipfel étant annexé à celui qui a trait au reste du Sud-Ouest Africain, elle sera assurée du concours d'un représentant de la Puissance mandataire.»

(Journ. Off. 1926, p. 277.)

wesentlichste Bestandteil des Mandatssystems. Ein Versuch, sich ihm zu entziehen, würde nicht nur den Völkerbund, sondern auch die Vereinigten Staaten berechtigen, Verwahrung einzulegen, da letztere auf Grund ihres Vertrages mit Japan vom 11. Februar 1922 die genaue Beobachtung der Mandatsbestimmungen fordern dürfen. Die Mitteilung der japanischen Regierung vom 2. November 1938 ist ganz allgemein gehalten und erwähnt das Mandat nicht. Der Sprecher des Außenamts soll aber auf Fragen von Pressevertretern erklärt haben, daß Japan zwar das Prinzip des Mandats (gemeint sind wohl die im Mandatsvertrag niedergelegten Verwaltungsrichtlinien) weiterhin anerkennen wollte, doch hätte die Regierung noch keinerlei Entscheidung getroffen, ob sie künftig die jährlichen Berichte erstatten würde oder nicht. Japans Stellungnahme in bezug auf das Mandat wäre überhaupt noch nicht endgültig festgelegt, sicher wäre nur, daß die Regierung keine beglaubigten Vertreter in die Mandatskommission schicken werde²⁵⁾. In der Tat erhielt die Kommission, die gerade zu ihrer 35. Tagung in Genf versammelt war, am 2. November die Mitteilung, daß der bereits ernannte beglaubigte Vertreter der japanischen Regierung während der Prüfung des der Kommission am 9. September zugegangenen Berichts nicht anwesend sein würde. Gleichzeitig reichte auch das japanische Mitglied der Mandatskommission sein Abschiedsgesuch ein; da dieses aber der Mandatskommission in der Eigenschaft eines vom Rat ernannten Sachverständigen und nicht als Vertreter der japanischen Regierung angehörte, war sein Ausscheiden für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Japan unerheblich. Als die Mandatskommission die durch die japanische Mitteilung entstandene Lage erörterte, sprach sich ihr Präsident und die Mehrheit der Mitglieder für eine Prüfung des japanischen Berichtes auch in Abwesenheit des beglaubigten Vertreters aus, da Art. 22 Abs. 9 des Paktes ihr zur Pflicht macht, die ihr vorgelegten Berichte zu prüfen und dem Rat darüber ein Gutachten zu erstatten²⁶⁾. Nur das spanische Mitglied Palacios hielt unter den gegebenen Umständen eine Prüfung für zwecklos. Abgesehen davon, daß die Kommission seiner Meinung nach die auf die Einrichtung der Vertreter Bezug nehmenden Bestimmungen ihrer Satzung, die seinerzeit vom Rat genehmigt und als Ausführungsbestimmungen zu Art. 22 des Paktes bezeichnet wurden, nicht außer Acht lassen dürfe, schien ihm durch den von Japan herbeigeführten Bruch mit dem Völkerbunde und durch die Weigerung dieses Landes, mit letzterem auch in Mandatsfragen mitzuarbeiten, eine neue Lage geschaffen zu sein. Dem Rat obliege es, die sich daraus ergebenden Folgen zu prüfen, und die Kommission täte gut, die Stellungnahme des Rates abzuwarten. Das schweizerische

²⁵⁾ Vgl. *Revue internationale française du droit des gens*, t. VI, 1938, p. 281.

²⁶⁾ Vgl. die Debatte über diese Frage auf der 35. Tagung der Mandatskommission (C. P. M. Procès-Verbaux de la 35^e session, p. 15, 171—174).

Mitglied Rappard bemerkte jedoch, daß die Entsendung von Vertretern keine internationale Verpflichtung des Mandatars sei, und auch der Präsident meinte, daß die Einrichtung der Vertreter auf einer Entscheidung beruhe, der jedenfalls nicht dieselbe obligatorische Kraft innewohne wie der kategorischen Vorschrift des Paktes, die vom Mandatar die Erstattung eines Berichtes fordert. Was auch die künftigen Absichten Japans seien, diesmal habe die japanische Regierung ihrer Pflicht genügt, indem sie ordnungsgemäß ihren Bericht vorlegte. Der Kommission obliege es, ihrerseits ihre Pflicht zu erfüllen und diesen Bericht zu prüfen. Allerdings wurde in der Debatte betont, daß die Abwesenheit eines Vertreters die Erörterung des Berichtes sehr erschwere und der Wirksamkeit der Kontrolle schade. Das holländische Mitglied van Asbeck meinte sogar, daß, falls Japan sich künftig auf die Einsendung von Berichten beschränke, der Zweck der Kontrolle verfehlt wäre. Schließlich entschied sich die Kommission doch, der Ansicht des Präsidenten zu folgen und den japanischen Bericht zu prüfen. Der Bericht der Mandatskommission an den Rat enthielt neben den Bestimmungen, die für die Entsendung von Vertretern maßgebend sind und an die der Rat jetzt erinnert werden sollte, eine Reihe von Bemerkungen über die japanische Verwaltung. Die Kommission hielt es für nötig, besonders hervorzuheben, daß sie bei der Abfassung dieser Bemerkungen die Mitarbeit des japanischen Vertreters entbehren mußte und infolgedessen über viele Fragen keine Klarheit gewonnen hätte, so daß es ihr wünschenswert erscheine, entsprechende Auskünfte zu erhalten²⁷⁾. Auf diese Weise hat die Kommission die Aufmerksamkeit des Rates auf die Lage gelenkt und es diesem überlassen, die ihm zweckmäßig erscheinende Entscheidung über die künftige Gestaltung des Verkehrs mit dem Mandatar zu treffen.

Der Rat hat vorläufig davon abgesehen, sich grundsätzlich zu dieser Frage zu äußern, da er offenbar zunächst die Haltung der japanischen Regierung gegenüber den von der Mandatskommission geäußerten Wünschen nach zusätzlicher Information abwarten möchte. Er beschränkte sich darauf, den Resolutionsentwurf des Berichterstatters zu genehmigen, der in dem sich auf Japan beziehenden Teil folgendermaßen lautet:

»Dans le cas particulier des Iles sous mandat japonais, le Secrétaire général attirera l'attention de la Puissance mandataire sur le procès-verbal des délibérations de la Commission, afin qu'il puisse être tenu compte des points au sujet desquels la Commission n'a pu être éclairée en raison de l'absence d'un représentant accrédité.«²⁸⁾

²⁷⁾ a. a. O., S. 208/209.

²⁸⁾ Journ. Off. 1939, p. 80.