

Die Zusammensetzung des Völkerbundsrates ¹⁾

Georg von Gretschaninow, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Errichtung eines neuen Ratssitzes, die auf portugiesische Initiative im Oktober 1933 vom Völkerbund beschlossen wurde, ist offenbar nur der erste Schritt zu einer Nachprüfung der ganzen Frage der Zusammensetzung des Völkerbundsrates, die durch das Kompromiß von 1926 gewissermaßen zum Stillstand gebracht zu sein schien, in Wirklichkeit aber dauernd auf die Aufstellung neuer Verteilungsgrundsätze hindrängte.

Die Frage ist schon bei der Entstehung des Paktes stark umkämpft worden. Im Gegensatz zu Smuts und Wilson ²⁾, die geneigt waren, in den Rat auch Vertreter der mittleren und kleinen Mächte zuzulassen, vorausgesetzt, daß die Großmächte eine knappe Majorität behielten, zeigten die englischen Entwürfe ³⁾ die Tendenz, den Rat ausschließlich als Exekutivorgan der Großmächte zu gestalten und die kleinen Staaten nur von Fall zu Fall zur Beratung der sie unmittelbar angehenden Fragen zuzuziehen ⁴⁾. Auch gelang es trotz allen von den mittleren und kleinen Staaten unter Führung Brasiliens geleisteten Widerstandes — der die Unterstützung von Bourgeois und Orlando fand, die sich im Einklang mit den Entwürfen ⁵⁾ ihrer Regierungen für eine angemessene Vertretung der kleinen Mächte im Rat einsetzten — diesen nicht, ein günstigeres Resultat als 4 Sitze für sich, gegenüber den 5, die für die Großmächte dauernd reserviert werden sollten, zu erreichen ⁶⁾.

Über die Art der Verteilung der nichtständigen Ratssitze unter den kleineren Mächten enthält die Satzung keinerlei Bestimmungen.

1) Abkürzungen: VB. = Völkerbund; VBS. = Völkerbundssatzung; BV. = Bundesversammlung; BM. = Bundesmitglieder.

2) Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, v. II, p. 41, 69, 98, 146.

3) Miller, II, 61 (*The Cecil Plan*), 108 (*British Draft*), 132, 142.

4) s. Hurst-Miller Entwurf, Art. III, Miller, II, 232.

5) Miller, II, 411, 414.

6) Die Ausführungen Venizelos vor den neutralen Staaten am 20. März 1919 (Miller, II, 595). Eine Darstellung der Verhandlungen betreffend die Zusammensetzung des Rates innerhalb der Kommission findet sich bei Miller, I, 140 ff., 159 ff.; die Protokolle der in Frage kommenden Sitzungen in Bd. II, S. 424, 426, 428, 470. Vgl. auch Myers in *Am. J. Int. L.*, 1926, p. 691 ss.

Sie überläßt die Festsetzung der Wahlordnung und der Dauer der Mandate dem freien Ermessen der BV., die laut Art. 4 Abs. 1 die 4 Mitglieder, die die nichtständigen Ratssitze besetzen sollen, «librement ... et aux époques qu'il lui plaît de choisir» zu bezeichnen hat. Nur bis zur ersten Bestimmung durch die BV. sollten die in der Satzung namentlich bezeichneten Mächte Belgien, Brasilien, Griechenland und Spanien diese Ratssitze innehaben. Infolgedessen setzten seit der 1. BV. unablässige Versuche ein, ein System zu finden, das eine möglichst gerechte Verteilung der Ratssitze unter den BM. zu sichern geeignet wäre.

Die gerechte Berücksichtigung der Interessen aller einzelnen BM. verbot es einerseits, das freie Ermessen der BV. im Sinne einer durch keinerlei Richtlinien und Grundsätze eingeschränkten Freiheit aufzufassen. Das Bestreben mußte vielmehr auf die Aufstellung eines Rotationssystems (*système de roulement*) gerichtet sein, das jedem Bundesmitglied die Gewißheit verschaffen würde, innerhalb eines bestimmten Zeitraums im Rat vertreten zu sein. Andererseits würde eine automatische, völlig mechanische Rotation ⁷⁾ offenbar der Satzung widersprechen, die vorschreibt, daß die Versammlung *librement* wählen muß. Es mußte ein Mittelweg in einer Form gefunden werden, die die berechtigten Bestrebungen aller Mitglieder nach einer Vertretung im Rat mit den Interessen des Bundes als Ganzem in Einklang bringen konnte. Im Vordergrund standen die für die glatte Ingangsetzung jeder Rotation wesentlichen Fragen, nämlich die Dauer der Mandate und die Wiederwählbarkeit. Für eine kurze Wahlperiode unter Ausschluß der Wiederwählbarkeit sprach die daraus folgende Beschleunigung des Turnus und die Gewährleistung für alle Mitglieder, der Reihe nach im Rate vertreten zu sein ⁸⁾. Andererseits gewährt ein zu kurz befristeter Ratssitz seinem Inhaber nicht die Gelegenheit, das Verfahren und den Geschäftsgang aus praktischer Erfahrung kennen zu lernen und damit auch nicht die Möglichkeit, einen Einfluß auszuüben und sich dem Völkerbund nützlich zu erweisen. Demgemäß stellte die 3. Bundesversammlung durch Beschluß vom 29. September 1922 ein Reglement auf, wonach die nichtständigen Ratsmitglieder bei jährlicher Erneuerung jeweils eines Drittels des Bestandes auf drei Jahre gewählt werden, die ausscheidenden während der nachfolgenden drei Jahre für eine Wiederwahl nicht in Betracht kommen. (3^e Ass., pl., 339, 349).

Dieses Reglement wurde jedoch ebensowenig wie das ihm zugrunde liegende Rotationsprinzip, das von der 2. BV. am 5. Oktober 1921 angenommen worden war, (2^e Ass., pl., 893) befolgt. Es hatten sich näm-

⁷⁾ über ein solches «roulement obligatoire intégral» vgl. Sjöborg in der Kommission für die Ratsreform von 1926 (C. C. C., I, 17).

⁸⁾ Vgl. portugies. Antrag 1^{re} Ass. pl., 253.

lich Zweifel ergeben, ob die BV. ohne Satzungsänderung die Regelung der Wahlbedingungen durch Aufstellung von festen Grundsätzen überhaupt vornehmen dürfe und wenn ja, ob hierfür Einstimmigkeit erforderlich sei. Der Ausdruck «*désigner librement*» im Art. 4 Abs. 1 wurde so ausgelegt, daß die Wahlen den augenblicklichen Verhältnissen angepaßt werden müßten und daß infolgedessen die BV. sich durch keine Regel binden dürfte. Ein entsprechendes «Amendment» zur Satzung wurde als Art. 4 Abs. 2^{bis} beschlossen, ist aber erst 1926 in Kraft getreten, da Spanien und Brasilien die Rotation von der Gewährung eines dauernden Ratsitzes abhängig machen wollten.

Nachdem diese beiden Staaten im Jahre 1926 doch noch das «Amendment» ratifizierten, konnte die 7. BV. durch Beschluß vom 15. September 1926 (7^e Ass., pl., 79) das von der erwähnten Kommission ausgearbeitete Reglement in Kraft setzen. Die Grundlagen des Reglements von 1922 wurden bestätigt, die Rotation aber durch eine neue Regelung der Wiederwahl etwas gemildert. Zwar sollte die dreijährige «*période de repos*» (Motta, 7^e Ass., pl., 69) für das ausscheidende Ratsmitglied grundsätzlich erhalten bleiben, jedoch sollte die BV. höchstens drei ihr geeignet erscheinende Mitglieder mit $\frac{2}{3}$ Stimmenmehrheit für wiederwählbar erklären können, was diesen zwar keine Wiederwahl sichern, jedoch die Möglichkeit einer solchen eröffnen sollte.

Neben dem Rotationssystem wurde durch die Reform von 1926 den Ratswahlen noch ein anderes Prinzip, welches das erste ergänzt, zugrunde gelegt, nämlich der Gedanke der geographischen Verteilung der Ratssitze oder die Organisation der Vertretung nach kontinentalen bzw. regionalen Gesichtspunkten. Im Gegensatz zur Rotation ist dieser Grundsatz nicht Gegenstand einer ausdrücklichen Reglementierung geworden, sondern zu einer Konventionalregel, zu einer Art ungeschriebenen «Gentlemen's Agreement» gemacht worden. Dieses Prinzip, das schon im Entwurf von Smuts und im schwedischen Antrag auf der Konferenz mit den neutralen Mächten vom 20. März 1919 angedeutet worden war (Miller, II, 42, 609), hat sich in den ersten Jahren des Völkerbundes hauptsächlich dank den Bemühungen Chinas und der verschiedenen lateinamerikanischen Delegationen weiter entwickelt. Schon nach einem chinesischen Antrag (auf der 1. BV.), der von dem Gedanken ausging, daß der Rat jederzeit die ganze Welt repräsentieren müsse, sollten drei von den damals zur Verfügung stehenden vier Sitzen auf Europa und Amerika entfallen und ein Sitz den übrigen Kontinenten, insbesondere Asien, zufallen (1^{er} Ass., I C., 17, 40). Die BV. hat eine entsprechende Empfehlung (voeu) am 11. Dezember 1920 angenommen, (1^{re} Ass., pl., 435), die auf der 3. BV. am 29. September 1922, allerdings in viel allgemeinerer Formulierung, wiederholt wurde. Hier ist nur die Rede von der erwünschten Berück-

sichtigung «des divisions géographiques dominantes, des grandes familles ethniques, des différentes traditions religieuses, des divers types de civilisation et des sources principales de richesse». (3^e Ass., pl., 350). In dieser Form, als «voeu», wurde die Empfehlung vom 29. September 1922 auch von der 4. BV. am 27. September 1923, von der 5. am 25. Sept. 1924, und von der 6. BV. am 24. September 1925 erneuert. Ein Versuch Chinas und Venezuelas, das Prinzip in der VBS. zu fixieren, wurde von der am 21. Februar 1921 eingesetzten Kommission für Satzungsänderungen abgelehnt (2^e Ass., pl., 135). Auch in der Kommission für die Reorganisation des Rates von 1926, die zwar das geographische Prinzip anerkannt und es unter anderem der von ihr vorgeschlagenen Ratserweiterung zugrunde gelegt hatte, nahm man davon Abstand, das freie Ermessen der künftigen BV. durch eine formelle Anerkennung des Grundsatzes einzuschränken. Obgleich die Kommission in ihrem Bericht einstimmig empfahl, Latein-Amerika drei Ratssitze zu erteilen, wurde entgegen Urugays Bitte (C. C. C., I, 107) eine rechtlich bindende Zusicherung dieses Inhalts abgelehnt.

In vollen Fluß kamen alle diese Fragen erst durch die schwere Krise, die durch die Begleitumstände der deutschen Aufnahme hervorgerufen wurde. Es zeigte sich bald, daß eine Berücksichtigung all der vielfältigen Interessen ohne eine Erhöhung der nichtständigen Ratssitze auf die Dauer nicht denkbar war. An sich stand einer solchen kein verfassungsrechtliches Hindernis entgegen. Ihre Möglichkeit ist in der Satzung ausdrücklich vorgesehen (Art. 4 Abs. 2). Schon während der 3. BV. hat die seit der Gründung des VB. eingetretene Zunahme der BM. zu einer Erhöhung der Zahl der nichtständigen Sitze von 4 auf 6 geführt, die durch Beschluß vom 25. September 1922, nur gegen Hollands Stimme, in Kraft getreten ist (3^e Ass., pl., 225).

Die Ratserweiterung wirft aber ein für den Rat und den ganzen VB. höchst bedeutsames Problem auf, nämlich das des Verhältnisses, in welchem beide Kategorien der Ratsmitglieder zueinander stehen sollen, bzw. der Stellung der Großmächte innerhalb des VB. überhaupt.

Als man sich in Paris entschlossen hatte, in den Rat auch Vertreter kleiner Mächte zuzulassen, versuchte man von vornherein ein gewisses Verhältnis zwischen den ständigen und nichtständigen Sitzen festzuhalten und zwar, wie es schon in Wilsons Entwürfen vorgesehen war (Miller, II, 98, 146), im Sinne einer kleinen Majorität der Großmächte, deren Gesamtheit einen Sitz mehr als die Gruppe der gewählten BM. erhalten sollte. Die Erhöhung der Zahl der ständigen Sitze, mit der man schon damals im Hinblick auf Deutschland und Rußland (s. den englischen amtlichen Kommentar, Cmd. 151, p. 14) rechnete, hätte nach der Idee der Verfasser der Satzung eine stärkere Vertretung

auch der kleinen Staaten mit sich gebracht⁹⁾. Daher wurde eine entsprechende Bestimmung in Art. 4 Abs. 2 VBS. aufgenommen, die die Möglichkeit vorsieht, ohne den schwerfälligen Apparat der Satzungsrevision nach Art. 26 durch ein Zusammenwirken des Rates und der BV. eine Erhöhung der Zahl der nichtständigen Ratsmitglieder vorzunehmen.

An die umgekehrte Entwicklung zu denken, d. h. an die Möglichkeit, daß die dauernden Sitze in die Minderheit geraten könnten, hatte man umso weniger Anlaß, als man sich von vornherein den Rat, seinem Zweck als Entscheidungsorgan entsprechend, nur als kleines Gremium vorgestellt hat. Angesichts dessen, daß die im Art. 4 VBS. genannte Zahl der permanenten Sitze 5 betrug und eventuell auf 7 steigen sollte, würde die Zahl der nichtständigen Sitze, die nur zu dem Zweck, den Zuwachs der ständigen wettzumachen, hätte erhöht werden müssen, nicht über 6 hinauszugehen haben. Die sich in solchem Fall auf 13 beziffernde Gesamtzahl der Ratsmitglieder mußte den Vätern des Paktes, die wie insbesondere Smuts und Cecil sich stets für einen möglichst engen Kreis der Ratsmächte eingesetzt hatten, schon dermaßen hoch erscheinen, daß irgendeine weitere Erhöhung der Zahl der nichtständigen, die die Majorität der ständigen Mitglieder hätte erschüttern können, einfach nicht vorstellbar war.

Die Wirklichkeit enttäuschte diese Berechnungen. Seinen ersten Riß erhielt dieses System durch das Fernbleiben der Vereinigten Staaten, das von Anfang an die Majorität der Großmächte zunichte machte und das Verhältnis der beiden Kategorien auf eine paritätische Grundlage brachte (4:4). Im Jahre 1922 wurden, wie dargestellt, die nichtständigen Sitze von 4 auf 6 erhöht und damit die Zahl der ständigen Sitze in die Minderheit gebracht.

Übrigens sollte das beträchtliche Abgehen von dem genannten Prinzip doch noch nicht seine Aufgabe bedeuten. Der Rat schlug die Erweiterung gewissermaßen antizipativ vor, in der Erwartung, daß sie durch eine spätere Vermehrung der ständigen Sitze wett gemacht werden würde¹⁰⁾.

Es kann bemerkt werden, daß mit Hinblick auf diese Entwicklung noch andere Vorschläge gemacht worden sind. So hat Brasilien nachzuweisen versucht, daß der Vorschlag der Kommission von 1926, die nichtständigen Sitze von 6 auf 9 zu erhöhen, eine Vermehrung der

9) Wie man den Ausführungen Venizelos auf der Konferenz mit den Neutralen am 20. III. 19 (Miller, II, 596) entnehmen konnte. Ferner sagt der britische Kommentar (Cmd. 151, p. 14): «Provision is made for securing that such increase in the permanent membership of the Council shall not swamp the representatives of the small Powers, but no fixed proportion between the numbers of the Powers in each category is laid down.»

¹⁰⁾ S. Ratsbeschuß vom 21. Sept. 1922, J. O. 1922, p. 1199.

ständigen Sitze auf 10 nach sich ziehen müßte, um das im Art. 4 Abs. 1 ausgedrückte Verhältnis wieder herzustellen. (C. C. C., I, 52). Noch radikaler ist ein argentinischer Vorschlag von 1920 (1^{re} Ass., IC., 19), der dahin ging, im Interesse der Herstellung einer für sämtliche Ratsmitglieder gleichen Rechtslage die ständigen Sitze überhaupt abzuschaffen und sie alle von der BV. besetzen zu lassen.

Beide Vorschläge stehen zweifellos mit jenem Prinzip der Struktur des VB. nicht in Einklang, nach dem allein die Großmächte im Rat ständig vertreten sein und dadurch einen überragenden Einfluß haben sollen ¹¹⁾. Es ist klar, daß man die Zahl der Großmächte nicht durch Schaffung neuer ständiger Ratssitze willkürlich erhöhen kann. «La qualité de grande Puissance résulte d'un état de fait historique», sagt de Brouckère mit Recht ¹²⁾. Ebenso liegt auf der Hand, daß man die Großmächte nicht ohne Schaden für das Ganze jedes besonderen Einflusses im VB. berauben kann. Der Sinn der dauernden Sitze kann nur darin zu finden sein, dem VB.-Rat als höchstem internationalen Exekutivorgan die Mitarbeit derjenigen Staaten zu sichern, ohne die alle seine wichtigen Beschlüsse rein platonisch bleiben würden, und dies sogar auf die Gefahr hin, dem Dogma der Staatengleichheit Abbruch zu tun, denn wie Ray (l. c., p. 176) richtig bemerkt, «le régime normal pour les grandes Puissances est celui qui leur assure une situation juridique en rapport avec leur situation de fait».

Wenn die Zahl der nichtständigen Mitglieder dauernd erhöht und in ein Mißverhältnis zu derjenigen der Großmächte gebracht wird, müßte ein so zusammengesetzter Rat jeder Stabilität und Effektivität entbehren. Mit mathematischer Genauigkeit läßt sich das notwendige Verhältnis allerdings nicht errechnen. Die Großmächte verfügen über genügende Einwirkungsmöglichkeiten und über genügend Prestige, um eine geringe Majorität der kleinen Mächte ertragen zu können, doch würden sie sich zweifellos von einem Rat abwenden, bei dem sie einem ganzen Block nichtständiger Mitglieder gegenüberständen. Sogar Vertreter der kleinen Mächte selbst, wie der Holländer Struycken und der Schweizer Motta, haben diese Tatsache klar erkannt und gegen die Umkehrung des Verhältnisses zugunsten der kleinen gewarnt (3^e Ass., pl., 223; I C., 36). Die Verfassung des Rates, wie jede Verfassung überhaupt, muß diesen Tatsachen Rechnung tragen und sich der Kräfteverteilung innerhalb der Staatengesellschaft dauernd anpassen. Den Kern der Sache trifft Scelle mit folgenden Ausführungen ¹³⁾: «A côté du nombre il y a le poids et lorsqu'une Constitution ne tient pas compte de ce poids, elle

¹¹⁾ Vgl. Denkschrift Lord Cecil's, C. C. C., I, 143.

¹²⁾ C. C. C., I, 20; Zum Begriff der Großmacht vgl. ferner Popovitch, l. c., p. 76; Dami, p. 20; Howard-Ellis p., 154.

¹³⁾ Une crise, p. 148/149.

est immédiatement faussée en pratique parce que les forces sociales les plus grandes font pencher de leur côté la balance et tendent à retrouver dans l'action le pouvoir qui leur échappe dans le Droit. Et elles le retrouvent. Seulement, elles le retrouvent de façon subreptice et cachée, c'est-à-dire par des procédés extra ou anti-constitutionnels qui vont parfois jusqu'au coup d'Etat. Une bonne constitution organise les pouvoirs de représentation proportionnellement, autant du moins qu'il est possible, aux valeurs sociales représentées.»

So kann man sich fragen, ob die Reform des Rates von 1926, die noch jetzt seine Zusammensetzung bestimmt, nicht durch eine zu starke Umkehrung des Verhältnisses zugunsten der nichtständigen Mitglieder den Bogen überspannt hat ¹⁴⁾. Sicher ist, daß der Rat seit 1926 schwerfälliger geworden ist, was dazu geführt hat, daß viele Angelegenheiten in engeren Ausschüssen, an deren Zusammensetzung und Verfahren oft herbe Kritik geübt wurde ¹⁵⁾, entschieden werden mußten. Ja, das falsche Verhältnis, auf dem sich seine Zusammensetzung aufbaut, wird wohl nicht der unwichtigste Grund für den Leerlauf sein, der im Gegensatz zu der zufriedenstellenden Arbeit der technischen Völkerbundsorgane die politische Aktivität des VB. in letzter Zeit charakterisiert hat. So hat sich als Reaktion gegen die dominierende Stellung, die die kleinen Mächte im Rat erlangt haben, seit einigen Jahren unter den Großmächten die Tendenz gezeigt, eine Art »obersten Rat« oder »Winkelkonzil« zu bilden, wo sie unter sich die wichtigsten Angelegenheiten durchberaten, um dann dem VB.-Rat die schon fertige Lösung zu unterbreiten. Trotz aller Beschwichtigungsversuche ließen sich diese geheimen Zusammenkünfte der »Großen 5« nicht ableugnen und haben auch in der BV. den Gegenstand lebhafter Erörterungen gebildet ¹⁶⁾. Es zeigt sich somit, daß die von Mussolini propagierte und demselben Bedürfnis wie die eben geschilderte Praxis entsprechende Hierarchie der Großmächte, die entweder in einem außerhalb des Völkerbundes stehenden Direktorium der Großmächte oder in einem an die Spitze eines reformierten Völkerbundes zu setzenden Obersten Rates ihren Niederschlag finden sollte, auch abgesehen von den Anklängen an das

¹⁴⁾ S. Ray, p. 186; Scelle, Rev. Gén. dr. int. public., 1927, p. 805.

¹⁵⁾ So, z. B. Belaert von Blockland, J. O. 1929, p. 517.

¹⁶⁾ Es sei nur auf die Äußerungen des Schweden Löfgren hingewiesen, der von den «questions politiques importantes soustraites à la décision du Conseil et transférées à un cercle intérieur de représentants de certaines Puissances» spricht (8^e Ass., pl., 46), oder des norwegischen Delegierten («On a eu l'impression qu'il s'est créé au sein du Conseil un conseil suprême, qui se réunit en même temps que le Conseil lui-même, mais à huis clos.» — 8^e Ass., 57) und des Delegierten von Paraguay («Du fait de l'élargissement du Conseil, dit-on, il est résulté une tendance en quelque sorte naturelle et incoercible de la part des grandes Puissances à travailler et délibérer entre elles. Ainsi se serait formé une sorte de super-Conseil» — 8^e Ass. pl., 100.).

alte europäische Konzert, keinen so revolutionären Charakter trägt, wie allgemein angenommen wird, sondern daß sich sogar in der jetzigen Völkerbundsorganisation Ansätze in dieser Richtung finden. Richtig ist allerdings, daß die Verwirklichung der italienischen Pläne einer mehr oder weniger gelegentlichen und unoffiziellen Praxis eine formelle Rechtsgrundlage geben würde.

Abgesehen von diesen Grundfragen schien die Reform von 1926 die Bedürfnisse der Praxis im allgemeinen befriedigt und eine gewisse Beruhigung zur Folge gehabt zu haben. Leider bildeten sich jedoch bald neue Mißstände heraus. Es zeigte sich nämlich in den der Reform folgenden Jahren, daß die nichtständigen Ratssitze von mehr oder weniger organisierten Staatsgruppen absorbiert wurden, die die drei jährlich freiwerdenden Sitze unter ihren eigenen Mitgliedern verteilten. Die Bildung von Staatengruppen ist ein historisches und soziologisches Faktum, das sich außerhalb des V.B. vollzieht, dem er aber Rechnung trägt, indem er den seinen Zwecken nicht widersprechenden «ententes régionales» im Art. 21 seiner Satzung Anerkennung verleiht. Staaten, die infolge der in ihrer geographischen Lage, ethnischen Zusammensetzung, gemeinsamen geschichtlichen Traditionen, Ähnlichkeit der Staatsform und Wirtschaftsverfassung usw. begründeten Identität ihrer Interessen und ihrer Beurteilung der weltpolitischen Lage sich in rechtlich verbindlicher Weise zur Verfolgung einer einheitlichen außenpolitischen Linie zusammengefunden haben, stellen u. U. eine effektive machtpolitische Realität dar, die auch bei der Zusammensetzung des Völkerbundsrates nicht ignoriert werden kann. Eine Verfälschung dieser Idee der Gruppenrepräsentation liegt aber vor, wenn man diese mit dem Prinzip der geographischen Verteilung der Ratssitze, von dem bereits die Rede war, identifiziert. Der einheitliche geographische Begriff allein kann noch nicht das Bindeglied der Gruppe bilden, denn, wie Ray (l. c., p. 172) richtig bemerkt, «la proximité géographique se traduit plus souvent par des rivalités que par une communauté d'intérêts». Die geographische Verteilung dient einer gerechten und elastischen Rotation und entspricht in einem Organ, das weltpolitische Entscheidungen zu treffen hat, auch der Zweckmäßigkeit. Jedoch darf sich daraus nicht ein, wie der Ire Fitzgerald bemerkte (7^e Ass., pl., 73), «partage de la S. d. N. en un certain nombre de circonscriptions géographiques qui se voient attribuer certains sièges» bilden, denn solche geographischen Raumbegriffe stellen eben noch keine repräsentationsfähige politische Einheit dar. Insbesondere ist die Einheit eines Kontinents ein Schlagwort, hinter dem höchstens politische Ambitionen, aber keine Realitäten stehen¹⁷⁾. Vor allem fehlt es in allen diesen

¹⁷⁾ S. a. Rougier, La 1^{re} Ass. de la S. d. N., Rev. gén. dr. int. publ., 1921, p. 247: «Un continent ne constitue pas une individualité assez nettement déterminée pour

Fällen an der Garantie, daß eine im Rat gefaßte Entscheidung, an der ein solcher Staat mitgewirkt hat, auch von den übrigen Staaten des Kontinents durchgeführt würde. Bei einer Gruppe, die wie z. B. die kleine Entente in allen wichtigen außenpolitischen Entscheidungen als Einheit handelnd auftritt, liegt diese Garantie in ihrer rechtlichen Organisation. Man könnte sich daher hier eher damit abfinden, daß die beteiligten Staaten sich nach einem unter sich verabredeten automatischen Turnus in der Vertretung der Gruppe ablösen. Dagegen gilt ein Ratssitz, der nach dem Gesichtspunkt der örtlichen Zugehörigkeit zu einem geographischen Raum erteilt wurde, dem individuellen, in diesem Raum gelagerten Staat als solchem. Angesichts dessen, daß hinter einem solchen Staat keine andere politische Macht steht als seine eigene, kann es dem VB. nicht gleichgültig sein, welches seiner zu einem Kontinent gehörenden Mitglieder für eine bestimmte Wahlperiode im Rat sitzen wird. Die BV. müßte durch eine freie Wahl in der Lage bleiben, den jeweiligen politischen Verhältnissen des betreffenden Weltteils Rechnung zu tragen, und dürfte sich nicht durch ad hoc gebildete Wahlgruppen, die nur auf die beste Sicherung ihrer Sitze bedacht sind, Kandidaten aufoktroyieren lassen.

Die Praxis hat sich aber in einer anderen Richtung entwickelt und zwar contra legem. Die Gruppen bestimmen ihre Kandidaten schon vor der Wahl nach einem vereinbarten Schlüssel, so daß diese in einer turnusmäßig abwechselnden Weise innerhalb der Gruppe an die Reihe kommen. Zwar hat sich dieser Brauch nur allmählich durchsetzen können, und es hat auch innerhalb der Gruppen selbst an Widerspruch nicht gefehlt. Insbesondere Uruguay hat öfters durch seinen Delegierten Guani dagegen Protest erhoben¹⁸⁾. Im Jahre 1929 aber stellten alle im VB. vertretenen lateinamerikanischen Staaten in einem im Journal de Genève erschienenen Communiqué vom 21. September,

qu'on puisse lui reconnaître des droits». Vgl. Struycken auf der 1. BV. (I C., 41): «le groupe Asie-Afrique-Australie ainsi que l'Asie et l'Afrique prises séparément sont des entités trop hétérogènes pour pouvoir être comme telles une base juridique de représentation.»

¹⁸⁾ Als z. B. der kubanische Delegierte Ferrara verlangte, daß die Abstimmung in der BV. der öffentlichen Meinung der Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten Rechnung tragen müsse, erwiderte darauf Guani scharf «qu'il ne concevait pas que les Etats de l'Amérique latine puissent, entre eux, procéder à des assemblées et à des élections particulières dont les conclusions s'imposeraient à l'Assemblée plénière de la Société» (7^e Ass., I C., 13); auch bei anderen Gelegenheiten zeigte sich Uruguay dem Gedanken gegenüber ablehnend: «il ne peut y avoir au sein de la S. d. N. aucune groupe ni aucune organisation portant le titre de «groupe de l'Amérique latine» (7^e Ass., IV C., 24) und im Plenum: «l'élection des membres non permanents du Conseil doit être faite par l'Assemblée, librement et à la majorité légale prévue. Les désignations . . . en dehors de cet ordre légal ne doivent avoir d'autre caractère que celui d'une expression de certaines tendances d'un groupe électoral» (7^e Ass., pl., 82).

das ziemliches Aufsehen erregte, ihre Einigung in bezug auf die Methode, die die Designation künftiger Kandidaten für den Ratssitz erleichtern sollte, fest. Seitdem wurde es üblich, daß die lateinamerikanischen Delegationen vor der Eröffnung der BV. Beratungen abhalten und in nicht offizieller Weise in den Wandelgängen des VB. ihren jeweiligen Kandidaten präsentieren. Damit wurde die Konstituierung einer lateinamerikanischen Wahlgruppe dokumentiert.

Auch der irische Delegierte Fitzgerald hat sich zu einer Zeit, als die Erteilung eines Ratssitzes an ein britisches Dominion trotz der bekannten, Sir Robert Borden auf der Friedenskonferenz erteilten Zusicherung in bezug auf die Wahlfähigkeit der Dominionen (Memorandum vom 6. Mai 1919 — Miller, I, 489) noch nicht feststand und es Irland vorteilhafter schien, weniger seine Zugehörigkeit zum britischen Commonwealth, an der ihm auch sonst nicht viel gelegen war, als vielmehr die Unabhängigkeit seiner Politik zu betonen, energisch gegen alle privaten Wahlabmachungen gewandt, die man der BV. aufzuzwingen suchte¹⁹⁾. Seit aber im Jahre 1927 Kanada überraschenderweise gewählt wurde und dann 1930 Irland eben dank seiner Eigenschaft als Dominion die Nachfolge übernahm, um 1933 durch Australien abgelöst zu werden, kann man von einer auf der Grundlage des gleichen konstitutionellen Status gebildeten Dominionwahlgruppe als dauernder Einrichtung sprechen. Damit war aber auch in Bezug auf die Wahl für den letzten verfügbaren Ratssitz die Freiheit der Entscheidung der BV. praktisch beseitigt²⁰⁾.

Die BV. hat sich alle diese Vorschläge stets zu eigen gemacht; so daß die offiziellen Wahlen zu einer bloßen Formalität herabgesunken sind. Es hat sich ein regelrechtes derogatorisches Gewohnheitsrecht herausgebildet, das die entgegenstehende Bestimmung des Art. 4 VBS. praktisch außer Kraft gesetzt hat²¹⁾.

Demnach hat sich zur Zeit die Zusammensetzung des Rates in einer Weise konsolidiert, die alle verfügbaren Sitze bestimmten kontinentalen, regionalen oder politischen Gruppierungen vorbehält: rechnet

¹⁹⁾ «Tout en maintenant que toutes les nuances d'opinions, toutes les catégories d'intérêts que contient la Société doivent de temps en temps avoir leur représentant au Conseil, nous refusons à des groupes particuliers le droit d'être représentés au Conseil à un moment quelconque selon une proportion déterminée, et nous refusons, avec plus d'énergie encore, à n'importe quel groupe le droit de choisir dans son sein un Etat que l'Assemblée serait dans l'obligation d'élire» (7^e Ass., pl., 73).

²⁰⁾ Morley, I. c., p. 349: «With the establishment of the Dominions' claim to representation on the Council the tacit allocation of elective seats has reached the stage where these elections by the Assembly are virtually a foregone conclusion».

²¹⁾ Yepes, I. c., p. 124: «Un droit coutumier s'est ainsi formé à côté de la disposition expresse du Pacte d'après laquelle l'Assemblée choisit librement les Membres non permanents.»

man die zwei halbständigen Sitze, die sich faktisch in dauerndem Besitz von Polen und Spanien befinden, ab, so entfallen regelmäßig von den 8 nichtständigen Sitzen drei auf Lateinamerika, 1 auf die britischen Dominien, 1 auf die kleine Entente, 1 auf Asien und endlich 1 Sitz auf die sog. neutrale Gruppe, welcher die 3 nordischen Staaten, Finnland und Holland zugerechnet werden.

Diese Gruppen bestehen auf der Befolgung dieser Praxis als auf einem *droit acquis* und setzen jedem Versuch, im Interesse der Allgemeinheit eine auch nur zeitweilige Änderung des *status quo* zu ihren Ungunsten herbeizuführen, heftigen Widerstand entgegen.

Diese Erstarrung in der Ratszusammensetzung mußte auf die Dauer denjenigen Staaten zum Bewußtsein kommen, die infolge ihrer geographischen Lage oder außenpolitischen Tradition abseits von den Gruppen standen, die sich der verfügbaren Ratssitze bemächtigt hatten.

Auf der 10. BV. protestierte der portugiesische Delegierte de Vasconcellos gegen den Brauch, die Wahlen der nichtständigen Ratsmitglieder immer aus dem Kreise der gleichen Staatsgruppen vorzunehmen (10^e Ass., pl., 83). Seitdem machte sich Portugal zum eifrigen Vorkämpfer einer Revision dieser Wahlmethode. Nachdem es auf der 11. BV. eine stattliche Anzahl von Stimmen (30 von 52) auf sich zu vereinigen vermochte, aber dennoch im Kampf gegen die von den einzelnen Gruppen aufgestellten drei Kandidaten unterlag, gab die portugiesische Regierung in einer am 25. September 1930 an das Bureau der BV. gerichteten Deklaration ihrer Empfindung Ausdruck, daß ein zu Unbilligkeiten führender Systemfehler der Wahlordnung vorliege. In der Überzeugung, daß der bestehende Zustand weder mit den Rechten der betreffenden BM., noch mit der Verfassung und den Grundgedanken des VB., noch mit den Beschlüssen der BV. zu vereinbaren sei, verkündete die portugiesische Regierung ihren Entschluß, von der Aufstellung ihrer Kandidatur für einen Ratssitz abzusehen, solange diese Lage andauerte, und alle ihre Anstrengungen darauf zu richten, im geltenden System diejenigen Änderungen herbeizuführen, die für die Aufrechterhaltung der Staatengleichheit (*le principe essentiel de l'égalité des Etats*) notwendig sind ^{21a)}.

Als ersten Schritt verfaßte die portugiesische Regierung einige Monate später ein ausführliches Memorandum (A. 61. 1931. V), das die in der Deklaration enthaltenen Behauptungen eingehend begründet, und ließ es am 5. Januar 1931 allen BM. zugehen. Nach einer Schilderung der geschichtlichen Entwicklung der Frage und einer Analyse der Ratsreform von 1926 behandelt das Memorandum die praktische Anwendung des Systems von 1926, dem es eine nicht genügende Wahrung des Grundsatzes der Gleichheit der Staaten vorwirft. Die portugiesische

^{21a)} 11^e Ass. pl., 141.

Regierung weist darauf hin, daß 11 Staaten, darunter Portugal, die keiner der bereits vertretenen Gruppen angehören, infolge dieses Systems endgültig der Vertretung im Rate verlustig gehen, und fügt hinzu, daß Portugal die einzige an der Ausarbeitung der VBS. beteiligte Macht ist, die noch nie im Rat vertreten war.

Um in den geschilderten Verhältnissen Abhilfe zu schaffen, schlägt die portugiesische Regierung nicht eine radikale Reform des geltenden Systems vor, die zu einer schweren Krise führen könnte. Sie begnügt sich damit, die Erhöhung der Zahl der nichtständigen Ratsmitglieder um eine Einheit anzuregen. Dieser Sitz sollte der Reihe nach den 11 isolierten Staaten zugute kommen. Die portugiesische Denkschrift läßt die Abneigung mancher BM. gegen jede weitere Vermehrung der Ratssitze, die bei den Verhandlungen über die Reform von 1926 zutage getreten war, nicht außer Acht. Doch nimmt sie an, daß die Erfahrung der letzten Jahre die damals geäußerten Befürchtungen über die Aktionsfähigkeit eines aus 14 Mitgliedern bestehenden Rates zu entkräften in der Lage sei und daß in dieser Beziehung durch eine Erweiterung um nur einen Sitz kein Unterschied eintreten könne. Die Zahl 15 hätte übrigens eine gewisse Tradition für sich; es war die Zahl, die in Paris von Frankreich und den nordischen Staaten vorgeschlagen wurde; sie hat auch der Zusammensetzung der im Jahre 1926 mit der Ratsreform befaßten Kommission zugrunde gelegen. Als entscheidend sollte aber angesehen werden, daß eine so kleine Neuerung, die das Wesen des geltenden Systems nicht antasten würde, in der Lage wäre, einen schwerwiegenden, durch die Praxis erwiesenen Konstitutionsfehler zu beseitigen, dessen Fortbestehen sonst unvermeidlich zu einer ernststen Krise führen mußte, sobald die benachteiligten Staaten zu der Überzeugung von der Aussichtslosigkeit ihrer Beschwerden gegen das, was sie als einen «véritable déni de justice» ansehen, gelangt sein würden. Portugal erklärte jedoch von vornherein seine Bereitwilligkeit, jede andere Regelung anzunehmen, soweit diese ihre wohlbegründeten, unbestreitbaren Rechte berücksichtigen würde.

Das Memorandum fand bei den BM. eine günstige Aufnahme, da die Berechtigung der portugiesischen Beschwerde auf der Hand lag. Auf der 12. BV. (1931) brachte Großbritannien durch Lord R. Cecil den Antrag ein, den VB.-Rat aufzufordern, ein besonderes Komitee zu beauftragen, das gegenwärtige System der Wahlen zum Rat zu prüfen und der BV. auf einer späteren Tagung einen Bericht über die zweckmäßig erscheinenden Reformen vorzulegen. Bei der Beratung dieses Vorschlages in der 1. Kommission (12^e Ass., I C., 15 ss) zeigte sich, daß, wenn man sich über die guten Gründe der portugiesisch-britischen These, so doch nicht über die Mittel, die Abhilfe schaffen sollten, einig war. Der englische Delegierte sprach sich gegen eine Erhöhung der Zahl

der Ratssitze aus. Gegen eine Vermehrung war auch Politis, für den der Rat auch jetzt «*apparaît déjà comme une petite Assemblée et n'est plus ce qu'il devait être dans l'intention des rédacteurs du Pacte*» (IC., 18). Der griechische Delegierte sah die Lösung eher in einer Verkürzung der Mandatsdauer solcher nicht ständigen Ratsmitglieder, deren politisches Gewicht im Vergleich zu anderen Staaten ihre dreijährige Anwesenheit im Rat nicht als eine im Interesse der Staatengemeinschaft unbedingt erforderliche erscheinen läßt. Durch diese Verkürzung würde sich die Möglichkeit ergeben, neben solchen nichtständigen Mitgliedern, deren politische Bedeutung eine dreijährige Mandatsdauer voll rechtfertigt, auch noch eine größere Zahl von kleinen Staaten für einen kürzeren Zeitraum in den Rat eintreten zu lassen. Diese «*certaine gradation dans la durée d'occupation des sièges non permanents du Conseil*» sollte sich nach der effektiven Fähigkeit der betreffenden Staaten richten, den sich aus der Beteiligung an den Ratsentscheidungen erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen und die Ratsverantwortlichkeiten zu teilen²²⁾. An diesen Gedanken Politis' knüpfte in gewissem Sinne der Präsident der 1. Kommission Scialoja an, indem er sich gegen eine nur auf dem Grundsatz der formellen Gleichheit der Staaten beruhende Verteilung der Ratssitze wandte, die die historischen Realitäten unberücksichtigt lasse. Die Ratszusammensetzung solle das jeweilige Kräfteverhältnis und die herrschende politische Konstellation widerspiegeln²³⁾.

Am 29. Januar 1932 ernannte der VB. Rat (J. O. 1932, p. 487) nach einigem Hin und Her ein Komitee aus den Vertretern von 15 Staaten, um etwaige Änderungen im geltenden System der Wahlen zum Rat in Erwägung zu ziehen, welches dann am 4. Juli 1932 in Genf unter dem Vorsitz des italienischen Vertreters zusammentrat und sich bald darauf vertagte, nachdem es die Regierungen ersucht hatte, ihm deren Ansichten über die zur Behandlung stehende Frage mitzuteilen.

Es bedurfte einer energischen Mahnung des portugiesischen Delegierten auf der 13. BV. (13^e Ass., pl., 55), um die Arbeiten in Fluß zu bringen. Vom 30. Januar bis zum 4. Februar hielt das Komitee eine kurze Tagung ab, auf welcher eine Einigung zunächst nicht zu erzielen war. Erst einige Monate später (16. bis zum 19. Mai 1933) gelang es, eine einstimmig angenommene Lösung vorzuschlagen, die im Bericht

²²⁾ «*Le Conseil assume de très graves responsabilités et chaque Membre de la Société doit, proportionnellement à la place qu'il occupe dans la communauté internationale, partager ces responsabilités. On devrait donc tenir compte de la possibilité pour chaque Membre de la Société d'assumer sa part des responsabilités communes*» (ibid.).

²³⁾ «*Un système de roulement bien établi pourrait donner au Conseil un plus grand crédit moral, mais il risque de le priver de beaucoup de sa force; or, la S. d. N. n'a pas de force en elle-même, elle n'a que la force de ceux qui la composent. En d'autres termes, sa force réside dans celle des pays particuliers, et il est donc absolument nécessaire que certains Etats forts partagent toujours les responsabilités du Conseil*» (ibid., p. 19).

des Ausschusses (A. 8. 1933. V) der 14. BV. zur Kenntnis gebracht wurde.

Das Komitee erkannte einmütig die Berechtigung der portugiesischen Beschwerde an. Den de-facto-Ausschluß einer stattlichen Zahl von BM. aus dem Rat hielt das Komitee für sehr bedenklich. Es war sich aber andererseits vollkommen im klaren darüber, daß eine Modifikation dieses Systems und dieser Praxis, die seiner Meinung nach nicht so sehr eine dauernde Vertretung bestimmter geographischer Gebiete als eine dauernde Vertretung gewisser Tendenzen und politischer Interessen darstellten, auf große Hindernisse stoßen würde. Eine Repräsentation der bis jetzt faktisch ausgeschlossenen Staaten zu sichern, wäre ohne ein entsprechendes Opfer aller oder bestimmter Staaten-gruppen nicht möglich gewesen. Da aber die Diskussion gezeigt hatte, daß die in Betracht kommenden Staaten dazu nicht bereit waren, erblickte die Mehrheit des Ausschusses die Lösung in einer Vermehrung der Zahl der nichtständigen Ratssitze. Portugal, das in seinem Memorandum vom 5. Januar 1931 diese Lösung angeregt hatte, befürwortete jetzt eine Erhöhung der Zahl der nichtständigen Ratsmitglieder um zwei, da angesichts der großen Zahl der an der Lösung interessierten Staaten ein einziger Sitz den Turnus außerordentlich verlangsamten und jedem dieser Staaten den Wiedereintritt in den Rat erst nach einem sehr beträchtlichen Zeitraum ermöglichen würde. Diese Forderung begegnete dem heftigen Widerstand einiger Delegierter. blieb ihre Zahl in dem Komitee auch in der Minderheit, so konnte doch das Komitee an der Tatsache nicht vorübergehen, daß in ihren Reihen sich einige ständige Mitglieder des Völkerbundsrates befanden²⁴⁾, ohne deren Zustimmung die für eine Vermehrung der Ratssitze laut Art. 4 Abs. 2 der Satzung notwendige Einstimmigkeit nicht erzielt werden konnte. Das Komitee scheute davor zurück, einen Konflikt zwischen der BV. und dem Rat über eine wichtige Verfassungsfrage entstehen zu lassen²⁵⁾. Eine Erweiterung — und gar um zwei Sitze — drohte eben das im Jahre 1926 mühsam erzielte Gleichgewicht in der Zusammensetzung des Rates umzustoßen, die besonders heikle Frage des Verhältnisses zwischen der Zahl der ständigen und nichtständigen Mitglieder und die damit verbundenen Ansprüche auf Vermehrung der permanenten Sitze erneut in Fluß zu bringen und somit zu einer Krise innerhalb des Völkerbundes in einem dafür denkbar ungeeigneten und gefährlichen Zeitpunkt seiner Entwicklung zu führen.

Man einigte sich daher auf ein Kompromiß, das nur in provisorischer Weise dem Anspruch der nichtgruppierten Staaten Rechnung trägt,

²⁴⁾ S. Erklärungen des Präsidenten des Ausschusses Piola Caselli in der 1. Kommission der XIV. Bundesversammlung — 14^e Ass., I C., p. 7.

²⁵⁾ Vgl. dazu die Ausführungen des Präsidenten in der BV. (14^e Ass. pl. 68).

die Frage einer gründlichen Revision der Ratsverfassung aber einem späteren Zeitpunkt vorbehält. Dementsprechend brachte der Bericht des Komitees in Vorschlag, vorübergehend für die Zeitspanne von der Wahl der nichtständigen Ratsmitglieder auf der BV 1933 bis zu der Wahl von 1936 die Anzahl dieser Sitze von 9 auf 10 zu erhöhen. Nach Ablauf dieser Frist wäre die Frage der Zahl der Ratsmitglieder neu zu prüfen. Der Ausschußpräsident hob vor der Abstimmung über seinen Bericht in der BV (14^e Ass., pl., p. 68) ausdrücklich hervor, »le vote d'aujourd'hui ne vous liera en aucune façon; il ne saurait faire obstacle à ce que cette question soit reprise à tout autre moment que vous choisirez.«

Das Komitee hielt es auch für unzweckmäßig und verfrüht, Neuerungen von größerer Tragweite in bezug auf das Wahlsystem und die Wahlmethoden vorzuschlagen. Infolgedessen lehnte es die Befürwortung einer von der norwegischen Regierung bereits in den Jahren 1926 und 1927 im Anschluß an eine Denkschrift von Lord Cecil (C. C. C., I, p. 143 ss.) auf der 7. BV gemachten, später in zwei Memoranden (J. O. 1927, p. 448 ss.; C. 122. M. 43. 1927. VII) näher begründeten Anregung ab, die Wahl der nichtständigen Ratsmitglieder nach dem Proportional-System in einem einzigen Wahlgang und mit Übertragung der die jeweilige Quote übersteigenden Stimmen von den bereits gewählten Kandidaten auf die auf dem Stimmzettel in zweiter Linie vorgeschlagenen Kandidaten (vote unique transférable) vorzunehmen. Übrigens hielt das Komitee ebenso wie seinerzeit der Völkerbundsrat, der sich mit der Frage eingehend beschäftigt hatte (J. O. 1927, p. 126 ss.), dieses komplizierte, unter anderen Voraussetzungen entstandene Prinzip nicht für geeignet, die Schwierigkeiten, die sich aus dem Bestreben aller Bundesmitglieder nach einer gleichen Chance in bezug auf die Repräsentation im Rate ergeben, zu lösen.

In bezug auf das Wahlverfahren fand sich eine Mehrheit nur für die Neuerung, wonach in Zukunft kein Bundesmitglied zum nichtständigen Ratsmitglied gewählt werden kann, wenn es nicht spätestens 48 Stunden vor den Wahlen, welche nicht früher als am siebenten Tage der Session der BV. stattfinden dürfen, entweder selbst seine Kandidatur aufgestellt hat oder von einem anderen BM. in Vorschlag gebracht worden ist. Die Notifikation der Kandidatur ist schriftlich dem Generalsekretär einzureichen, der sie sofort der BV. zur Kenntnis zu bringen hat. Bei den Wahlen hat der Generalsekretär der BV. eine Liste der BM., deren Kandidatur ordnungsmäßig aufgestellt worden ist, vorzulegen. Diese Verfahrensregeln sollten dem am 15. September 1926 von der 7. BV. angenommenen Reglement betreffend die Wahl der nichtständigen Ratsmitglieder angegliedert werden.

Der Bericht des Komitees schweigt sich über die Motive aus, die

es bewogen haben, die neuen Verfahrensregeln zu empfehlen. Der Präsident des Ausschusses führte in seinen Erläuterungen vor der BV. diese auf eine Initiative Lord Cecils zurück. Schon in seinem Antrag auf Konstituierung des Komitees (12^e Ass., I C., 16) hatte Cecil darauf hingewiesen, daß es nach Ansicht seiner Regierung notwendig wäre, die Machenschaften in den Wandelgängen vor den Wahlen, die der Portugiese de Vasconcellos seinerseits als »manoeuvres de couloirs et cuisine électorale« (ibid. p. 18) bezeichnet hatte, zu bekämpfen; im Ausschuß selbst, dem er auch angehörte, begründete Cecil die vorgeschlagenen Formalitäten vor der Wahl damit, daß »il faut éviter que des candidatures se produisent à la dernière heure, insuffisamment pesées et susceptibles de produire des résultats facheux« (14^e Ass., pl., 68). Um Überraschungen (»votes de surprise«) bei den Wahlen zu verhindern, sollte in Nachahmung der in England und anderen Staaten geltenden Wahlvorschriften die Aufstellung der Kandidaturen öffentlich, in schriftlicher Form und rechtzeitig genug vor dem Wahltermin erfolgen.

Der Bericht des Komitees wurde in der 1. Kommission der 14. BV. (I C., 6/7), nach einigen Erläuterungen durch seinen Vorsitzenden Piola Caselli, ohne Diskussion einstimmig angenommen.

Die erste Kommission beauftragte den Präsidenten des Komitees, auch in der BV. als Berichterstatter zu fungieren. Er legte dieser am 2. Oktober 1933 seinen Bericht (A. 31. 1933. V) vor, den er auch erläuterte. Die Vorschläge des Komitees, die er der BV. zur Annahme empfahl, hatte er in zwei Resolutionsentwürfe gekleidet, die für ihre Inkraftsetzung je ein verschiedenes Verfahren erforderten. Es gehörten nämlich die neuen Vorschriften, welche sich auf die Aufstellung der Kandidaten bezogen, laut Art. 4 Abs. 2^{bis} VBS. zur ausschließlichen Zuständigkeit der BV., die sie mit Zweidrittelmehrheit in Kraft setzen konnte. Dagegen erforderte die Erhöhung der nichtständigen Ratsitze laut Art. 4 Abs. 2 außer der einfachen Majorität in der BV. noch einen einstimmigen Beschluß des Rates.

Nachdem sich in der BV. die nötigen Mehrheiten gefunden hatten, wurde der Beschluß über die provisorische Erhöhung der nichtständigen Ratsitze dem Rat mitgeteilt und von diesem am 4. Oktober 1933 (J. O. 1933, p. 1603) gebilligt. Es fand somit eine Umkehrung des im Art. 4 Abs. 2 VBS. vorgesehenen Verfahrens, das die Initiative des Rates und die nachträgliche Billigung der BV. voraussetzt, statt. Dies veranlaßte wohl den Präsidenten der BV., te Water, am 9. Oktober, vor den Wahlen für den neuen Sitz, trotz des bereits ergangenen diesbezüglichen Beschlusses der BV. noch ausdrücklich deren Billigung der Ratsresolution festzustellen: »je crois interpréter les vues de l'Assemblée en considérant qu'elle approuve unanimement la décision du Conseil et que, par conséquent, conformément à la décision du Conseil, il est

créé, à titre provisoire, un nouveau siège non permanent« (14^e Ass., pl., 78).

Auf die Wahlen für den neuen Ratssitz fanden die am 2. Oktober beschlossenen Vorschriften noch keine Anwendung. Angesichts dessen, daß die Wahlen für die drei jährlich freiwerdenden Ratssitze bereits stattgefunden hatten, hielt man es für unangebracht, auf derselben Tagung den neugeschaffenen Sitz unter anderen Bedingungen zu besetzen. Die neuen Verfahrensregeln werden somit erst für die nächste Wahl im Jahre 1934 zur Anwendung gelangen.

Portugal wurde — gewissermaßen als Belohnung für die jahrelangen Bemühungen in dieser Frage — am 9. Oktober mit 30 von 50 gültig abgegebenen Stimmen auf den neuen Ratssitz²⁶⁾ gewählt, während die übrigen 20 Stimmen der Türkei zufielen. Ob die Regelung zu einer endgültigen werden wird, hängt von der politischen Konstellation des Jahres 1936 ab, wenn nicht schon früher die durch die italienische Initiative ausgelösten Revisionsbestrebungen in Angriff genommen werden sollten; dann würde die Frage der Ratszusammensetzung nur einen Ausschnitt einer sich auf die Totalität der Völkerbundseinrichtungen erstreckenden Reform des Statuts bilden und könnte nur im systematischen Zusammenhang mit den neuen Grundlagen, auf denen man den VB. aufbauen möchte, gelöst werden.

Bibliographie

Völkerbundspublikationen: Protokolle der Vollversammlungen und der ersten Kommission der BV. Actes des Assemblées (im Texte zitiert Ass.), séances plénières (zit. pl.) et séances de la I^{re} Commission (I C.), 1920—1933 (I—XIV). — Commission chargée d'étudier la question de la composition du Conseil (C. C. C.), Première session, mai 1926 (C. 299. M. 139 1926. V); deuxième session, août-sept. 1926 (C. 597. M. 234. 1926. VII); Documentation sur la question... (C. 394. M. 137. 1926. V), eine Sammlung der wichtigsten, sich auf die Zusammensetzung des Rates beziehenden Materialien bis 1925. — Mémoire transmis par le Gouvernement portugais aux Membres de la Société (A. 61. 1931. V). — Rapport du Comité chargé d'étudier le système des élections au Conseil (A. 8. 1933. V), auch in 14^e Ass., I C., p. 25 abgedruckt. — **Bücher:** A. Dami, La crise constitutionnelle de la S. d. N., Genève 1926. — R. Lange, Vers un gouvernement international? La S. d. N. et la composition du Conseil, Paris 1928. — League of Nations Union, The making of the Council, London 1926. — J. C. de Macedo Soares,

²⁶⁾ Somit setzt sich zur Zeit der Völkerbundsrat aus 15 Staaten zusammen, nämlich aus a) 5 ständigen Mitgliedern: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Japan, wobei Deutschland und Japan seit ihren Austrittserklärungen sich auf den Tagungen nicht mehr vertreten lassen; b) aus 2 sogen. halbständigen, für wiederwählbar erklärten Mitgliedern: Polen und Spanien, und c) aus 8 nicht ständigen, auf drei Jahre gewählten Mitgliedern: Argentinien, Australien, China, Dänemark, Mexiko, Panama, Portugal und der Tschechoslowakei. Davon werden im Herbst 1934 China und Panama ausscheiden, und Spanien, das am 10. Sept. 1928 für wiederwählbar erklärt worden ist, und dieses Vorteils schon einmal im Jahre 1931 teilhaftig wurde, würde wohl für eine neue Wiederwahl in Frage kommen.

Le Brésil et la S. d. N., Paris 1927. — G. Popovitch, La composition du Conseil de la S. d. N., Thèse, Lausanne 1929. — G. Scelle, Une crise de la S. d. N., la réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève, Paris 1927. — Ferner Kommentare der Satzung und allgemeine Bücher über den Völkerbund, insbesondere: C. Howard-Ellis, The origin, structure and working of the L. N., L. 1928, p. 139—157. — F. Morley, The Society of Nations, Wash. 1932, p. 338—389. — J. Ray, Commentaire du Pacte de la S. d. N., Paris 1930, p. 166—188, et 2^e suppl., 1932, p. 40—42. — Schücking-Wehberg, Die Satzung des VB., I, 3. Aufl. (1931), S. 452—479. — E. Webster, The L. N. in theory and practice, L. 1933, p. 78—89. — J. Yepes u. F. Pereira da Silva, Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S. d. N. et des Statuts de l'Union Panaméricaine, P. 1934, t. 1, p. 110—130. — **Zeitschriftenaufsätze:** A. Alvarez, Les groupements nationaux et la réforme du Conseil de la S. d. N., L'Esprit Internat., 1927, p. 44—63. — Derselbe, La réforme du Pacte de la S. d. N. sur des bases continentales et régionales, Séances et Travaux de l'Union Juridique Internat., v. V, p. 17—197. — J. Barthélemy, La crise constitutionnelle de la S. d. N., Rev. Pol. Parl., avril-juin 1926, p. 167—192. — L. de Brouckère, La composition du Conseil de la S. d. N., L'Europe Nouvelle, 18. sept. 1926. — Germany and the reorganization of the League Council, Foreign Policy Association, v. II, N. 13. — H. Lobo, Latin America's attitude toward the L. N., Current History, v. 25, p. 704—706. — D. Myers, Representation in L. N. Council, Amer. Journ. Int. Law, 1926, p. 680—713. — H. Rolin, Où en est la S. d. N., Revue belge, 15 janv. 1927. — G. Scelle, La réforme du Conseil de la S. d. N., Rev. gén. dr. int. public, 1927, p. 769—838. — A. Sottile, La VII^e Ass. de la S. d. N. et la réorganisation du Conseil, Revue de dr. int. (Sottile), 1927, p. 16—34. — H. Wehberg, Noel Baker, Th. Ruysen, Composition du Conseil, Bulletin Off. du XXV^e Congrès de la Paix (1926), p. 31—41.