

Die Entwicklung des Abessinienkonfliktes bis zum Beginn der Sanktionen ¹⁾

Oswalt von Nostitz-Wallwitz, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Entwicklung des italienisch-abessinischen Streites vom Ual-Ual-Zwischenfall bis zum Kriegsausbruch vollzieht sich in zwei Phasen, deren erste mit der Beendigung des Ual-Ual-Schiedsverfahrens und dem Scheitern der Pariser Dreimächteverhandlungen abschließt, während die zweite mit der Ratstagung vom September 1935 einsetzt, in welcher der Konflikt erstmalig in seinem vollen Umfange vor das Forum des Völkerbundes gelangte. Bis dahin bewegte sich die diplomatische Behandlung des Abessinienstreites gewissermaßen auf zwei Gleisen: Während innerhalb des Völkerbundes, ungeachtet der ständig wachsenden Kriegsvorbereitungen, die Fiktion aufrechterhalten wurde, daß sich der »différend entre l'Éthiopie et l'Italie« mit dem Zusammenstoß von Ual-Ual und den Zwischenfällen, die er im Gefolge hatte, erschöpfe und sich der Rat demgemäß auf eine Überwachung des Schiedsverfahrens beschränkte, vollzog sich nebenher die diplomatische Fühlungnahme zwischen den Signatarmächten des Vertrages von 1906, die Anfang August in den mißglückten Versuch ausmündete, eine Gesamtlösung der Abessinienfrage herbeizuführen.

Im folgenden soll zunächst ein Überblick über die Haltung der drei Mächte in dieser ersten Phase des Konfliktes gegeben werden, während hinsichtlich des Ganges des Völkerbunds- und Schiedsverfahrens bis

¹⁾ Literatur: Afer: *L'Italia e l'Abissinia*, *Politica* Vol. XXXV, S. 304—336; Cereti: *Il Patto e la procedura della S. d. N. nel conflitto Italo-Etiopico*, *Rassegna di Politica Internazionale* 1936, S. 102—113; Grisolia: *Il conflitto Italo-Etiopico e la S. d. N.*, *Lo Stato* 1935, S. 561—574; v. Nostitz-Wallwitz: *Die diplomatische Vorgeschichte des Abessinienkonfliktes*, (im folgenden zitiert unter »Vorgeschichte«) diese Zeitschr. Bd. V, S. 760—802; Rousseau: *L'Application des sanctions contre l'Italie et le droit international*, *Revue de Droit International et de Législation Comparée* 1936, S. 5—64; Woermann: *Die Technik der Sanktionen*, *Völkerbund und Völkerrecht* 2. Jg., S. 605 bis 611; Wright: *The Test of Aggression in the Italo-Ethiopian War*, *American Journal of International Law* 1936, S. 45—56; Zimmermann: *The League's Handling of the Italo-Abyssinian Dispute*, *International Affairs* Vol. XIV, S. 751—768.

zur Septembertagung des Rates in weitem Umfang auf den hierauf bezüglichen Bericht in dieser Zeitschrift ²⁾ verwiesen werden kann.

Die diplomatischen Vorbereitungen, durch die Italien eine Rücken- deckung für ein aktives Vorgehen gegen Abessinien zu gewinnen suchte, setzen bereits kurz nach dem Ual-Ual-Zwischenfall ein. Mag auch der blutige Zusammenstoß an der Somaligrenze der italienischen Staats- führung das Signal für eine radikale Kursänderung ihrer bisherigen Abessinienpolitik bedeutet haben, so spricht viel dafür, daß sich der Duce zu einem entscheidenden Einsatz der italienischen Machtmittel in Ostafrika nur bereitfand, weil er einen bedeutsamen diplomatischen Erfolg gesichert wußte. Es ist kaum ein Zufall, wenn die ersten Maß- nahmen, die auf einen solchen Entschluß hindeuten, erst getroffen wurden, als die italienisch-französische Verständigung Tatsache geworden war. Am 7. Januar 1935 wurden die römischen Abkommen von Laval und Mussolini unterzeichnet, am 10. Januar wurden die an Abessinien grenzenden italienischen Kolonien der einheitlichen Leitung des bis- herigen Kolonialministers de Bono unterstellt, der sich sofort in be- sonderer Mission nach Afrika begab ³⁾; am 17. Januar übernahm Musso- lini selbst das Kolonialministerium ⁴⁾.

Die römischen Abkommen ⁵⁾ mußten aus verschiedenen Gründen die Wirkung haben, die italienischen Bestrebungen nach kolonialer Aus- dehnung auf Abessinien zu konzentrieren.

Diese Abkommen stellten zunächst eine Gesamtregelung der bis dahin zwischen den beiden Mächten ausstehenden kolonialen Fragen dar, die einen Verzicht Italiens auf eine Expansion zu Lasten des fran- zösischen Kolonialbesitzes in sich schloß: insbesondere traf das Spezial- protokoll über Tunis Bestimmung über eine allmähliche Liquidation der tunesischen Interessen Italiens, und die »Déclaration générale« enthielt das ausdrückliche italienische Anerkenntnis, daß nunmehr alle seine ge- genüber Frankreich aus Art. 13 des Londoner Vertrages vom 26. April 1915 hergeleiteten Ansprüche beglichen seien. Der Ausgleich, den Frankreich für diesen italienischen Verzicht bot, war gering, wenn man nach dem Buchstaben der der Öffentlichkeit bekanntgegebenen Abmachungen geht: Italien erhielt ein größeres Wüstengebiet an der lybischen Grenze sowie einige tausend Quadratkilometer unfruchtbaren Landes an der Küste des Roten Meeres und wurde an den Aktien der Djiboutibahn beteiligt. Diese Zugeständnisse wurden jedoch ergänzt durch ein geheimes Ab- kommen über die Abgrenzung der beiderseitigen Interessen in Abes- sinien, dessen Existenz von Laval erst in seiner Kammerrede vom

²⁾ Diese Zeitschr. Bd. VI, S. 75—89.

³⁾ Vgl. hierzu The Times vom 11. Jan. 1935, S. 11.

⁴⁾ Gazzetta Uff. 1935, Parte I a, S. 322.

⁵⁾ Über ihren Inhalt vgl. Bloch, diese Zeitschr., Bd. V, S. 398 ff.

28. Dezember 1935⁶⁾ offiziell eingestanden wurde, nachdem es bereits durch Sir S. Hoare in seiner Unterhausrede vom 22. Oktober erwähnt worden war⁷⁾. Laval erklärte in dieser Rede »pour la chambre et pour ailleurs«:

»J'ai consenti à l'Italie, par une formule de désistement économique, le droit, à l'exclusion de la France, de demander des concessions dans toute l'Étiopie, sauf à respecter nos droits acquis.

En échange, l'Italie a consenti à la France la même faculté pour une zone qui avait été délimitée sur la carte, et qui m'était apparue suffisante, en tout cas nécessaire, pour alimenter le trafic du chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba.

L'Italie obtenait ainsi des avantages économiques analogues à ceux que lui avait consentis l'Angleterre par l'arrangement de décembre 1925. Il lui appartenait d'en tirer parti, en recherchant avec l'Éthiopie une collaboration aussi profitable à cette dernière qu'avantageuse pour elle-même. «

Wenn Laval weiter die Feststellung hinzufügte:

»Rien dans les accords . . . ni dans les conversations qui les ont précédés ou suivis ne pourrait ni ne saurait être interprété comme de nature, je ne dis pas à justifier, mais à encourager le recours de l'Italie . . . à la guerre «,

so wird man dem nur bedingt beipflichten können. Wenn Italien auch für den Fall ernstlicher afrikanischer Verwicklungen auf das stillschweigende Wohlwollen Frankreichs rechnen durfte, so rechtfertigte sich diese Erwartung, ohne daß es besonderer Abreden bedurft hätte, durch das Gewicht des erzielten »rapprochement«, welches die Politik beider Länder nicht nur in Afrika, sondern vor allem in Europa miteinander in Gleichklang brachte. Wenn Italien im Rahmen dieser Verständigung auf die italienischen Ansprüche hinsichtlich des französischen Kolonialbesitzes Verzicht geleistet, wenn es ferner ein gemeinsames Vorgehen in den mitteleuropäischen Fragen zugesichert und sich der französischen These hinsichtlich der deutschen Aufrüstung⁸⁾ angeschlossen hatte, so durfte es stillschweigend als Gegengabe erwarten, daß ihm Frankreich selbst bei einem offensiven Vorgehen in Abessinien nach Möglichkeit den Rücken decken werde. Eine solche Annahme konnte durch die französischen Zugeständnisse in Ostafrika nur bestärkt werden; man gab denn auch auf italienischer Seite offen zu erkennen, daß man ihnen vor allem eine

⁶⁾ Journ. Off., Débats Parl. Chambre, 1935, S. 2865.

⁷⁾ Parl. Deb. Commons, vol. 305, Sp. 24: »In January of this year the French and Italian Governments came to an agreement in Rome, part of which related to Abyssinia. Under this agreement France disinterested herself economically in Abyssinia, except for certain undertakings and except for a specified zone covering the French railway from Djibouti to Addis Abeba.«

⁸⁾ Vgl. hierzu das »résumé officiel« vom 7. Januar 1935, abgedr. im Temps vom 10. Januar 1935.

symbolische Bedeutung zuschreiben und sie als Zeichen dafür ansehen, daß auch in diesem Teile Afrikas die italienisch-französische Zusammenarbeit an die Stelle eines jahrzehntelangen Interessenwiderstreites getreten sei 9).

Nach dem Abschluß der römischen Abkommen hielt der Duce die Gelegenheit für gekommen, um auch mit England Fühlung zu nehmen.

Die britische Regierung hatte sich in den Wochen nach dem Ual-Ual-Zwischenfall bemüht, zwischen Rom und Addis Abeba zu vermitteln, wobei sie zunächst eine sofortige Festlegung der streitigen Grenze und die Regelung des Zwischenfalles durch unmittelbare Verhandlungen außerhalb des Völkerbundes erstrebte ¹⁰). Nach dem Scheitern dieser Bemühungen hatte sie während der Januartagung des Völkerbundsrates ihr Teil zum Abschluß der in den Briefen vom 18. Januar niedergelegten italienisch-abessinischen Übereinkunft ¹¹) beigetragen. Wenn sie wirklich bis dahin den Streitfall für wenig schwerwiegend gehalten hatte, so mußte sie hierüber Ende Januar durch einen italienischen Schritt eines besseren belehrt werden:

In seiner Rede vom 22. Oktober 1935 ¹²) berichtet Sir S. Hoare, die italienische Regierung habe der britischen am 29. Januar durch ihre Botschaft in London formlos Mitteilung von dem Inhalt des italienisch-französischen Geheimabkommens über Abessinien gemacht und zu verstehen gegeben

»that they would be glad to exchange views with the United Kingdom concerning the mutual and harmonious development of British and Italian interests in Abyssinia.«

Sir S. Hoare fügte hinzu, diese italienische Anregung habe eine langwierige und eingehende Prüfung der abessinischen Fragen durch einen besonderen Ausschuß nötig gemacht; wenn der italienischen Re-

9) Vgl. den Bericht zum Haushaltsplan des Kolonialministeriums für den Etat 1935/36, in welchem es heißt (Politica Vol. XXXV, 1936, S. 397):

»Dal punto di vista territoriale, l'Eritrea si è accresciuta della zona compresa tra Ras Dumeira e Der Elua cedutaci dalla Francia col Trattato del 7 gennaio 1935. Si tratta di pochi chilometri quadrati; ma il valore della cessione non è tanto territoriale quanto politico, perchè in una zona così vicina alla colonia G. buti, dove da decenni sembrava che gli interessi fossero irrimediabilmente opposti ai nostri, il Trattato Mussolini-Laval rappresenta un gesto di collaborazione e di mutua comprensione, se non di fusione, dei rispettivi interessi.

Il valore di questa collaborazione è anche praticamente dimostrato dalla partecipazione italiana alla Società ferroviaria di Gibuti, le cui azioni sinora erano bloccate dal Governo francese.«

¹⁰) Vgl. hierzu und zum folgenden die Rede Edens im Unterhaus vom 23. Oktober: Parl. Deb. Commons, vol. 305, insbes. Sp. 211 ff.

¹¹) Vgl. hierzu diese Zeitschr. Bd. VI, S. 79 f.

¹²) Parl. Deb. Commons vol. 305, Sp. 24.

gierung dann keine besondere Antwort erteilt worden sei, so liege das an der überstürzten Entwicklung der italienischen Aktion in Abessinien, die eine ruhige Diskussion verhindert habe. Eine sofortige Antwort auf die italienische Anfrage sei hingegen nicht möglich gewesen und auch nicht erbeten worden:

»Indeed there could have been no occasion for special haste if no special Italian activities had been contemplated.«

Diese Darstellung des britischen Außenministers, die offenbar von dem Bestreben geleitet ist, die anfängliche Zurückhaltung der britischen Regierung im Abessinienkonflikt zu rechtfertigen, wird jedoch der Bedeutung jenes italienischen Schrittes nicht ganz gerecht. Über dessen Interpretation durch das Foreign Office liegt nunmehr ein Zeugnis vor in dem Bericht des von Sir Samuel Hoare erwähnten Ausschusses, dem sog. Maffey-Bericht ¹³⁾, der bekanntlich auf ungeklärte Weise in italienische Hände gelangte und vom *Giornale d'Italia* in seiner Ausgabe vom 20. Februar 1936 veröffentlicht wurde ¹⁴⁾. Im Eingang dieses Berichts wird ein Schreiben des Foreign Office vom 6. März 1935 erwähnt, das sich mit einem »wichtigen italienischen Schritt im vergangenen Januar bei Gelegenheit eines Besuches des italienischen Botschaftsrats Vitetti« ¹⁵⁾ befaßt habe. Nach einer Wiedergabe der Erklärungen Vitettis, die sich im wesentlichen mit der Darstellung Sir S. Hoares decken, fährt der Maffeybericht ¹⁵⁾ fort:

»In dem Schreiben des »Foreign Office« wurde darauf hingewiesen, daß dieser Schritt nicht von dem italienisch-abessinischen Konflikt getrennt werden könne; es sei daher erforderlich, bei der Antwort an die italienische Regierung das Endziel zu berücksichtigen, welches wahrscheinlich die Politik der italienischen Regierung in Abessinien erstrebe; von diesem Ziel hieß es, es begreife in sich »nicht nur die bloße wirtschaftliche Vorherrschaft, sondern die faktische Aneignung soviel abessinischen Gebietes, wie das ohne Beeinträchtigung der Interessen und des Einflusses Italiens in anderen Teilen der Welt geschehen könne«. Es erschien daher zweckmäßig, die Frage, welche Rückwirkungen eine völlige oder teilweise Aneignung abessinischen Gebietes von seiten Italiens auf die britischen Interessen in Abessinien und in den an Abessinien grenzenden Ländern haben werde, fürs erste durch einen interministeriellen Ausschuß prüfen zu lassen.«

Soweit der Maffeybericht. Man wird aus ihm einen Schluß ziehen können, der mit der Darstellung Hoares wie auch den Ausführungen

¹³⁾ Sir John Maffey war Vorsitzender des Ausschusses.

¹⁴⁾ Die Echtheit des veröffentlichten Dokumentes wurde von englischer Seite nicht abgestritten. Vgl. insbes. die Erklärung Edens im Unterhaus vom 24. Februar 1936, *Parl. Deb. Commons* vol 309, Sp. 6f.

¹⁵⁾ Übersetzt nach der — allein bekannten — italienischen Fassung des *Giornale d'Italia*.

Edens in der gleichen Unterhausdebatte ¹⁶⁾ kaum in Einklang zu bringen ist: daß sich nämlich das Foreign Office bereits Ende Januar über die Tragweite der italienischen Abessinienpläne und damit auch über den Umfang und den ernsten Charakter des italienisch-abessinischen Konfliktes im klaren war.

Wenn die britische Regierung sich gleichwohl zunächst eine weitgehende Zurückhaltung auferlegte, wie sie etwa in dem Hinauszögern einer Stellungnahme zu der italienischen Anfrage oder auch in den sehr kennzeichnenden Erklärungen Sir John Simons in der Unterhaus-sitzung vom 18. Februar 1935 ¹⁷⁾ zum Ausdruck gelangt war, so waren hierfür offenbar eine Reihe von Erwägungen maßgebend, die in den Oktoberreden Hoares und Edens freilich keinen Ausdruck gefunden haben. In erster Linie mag bestimmend gewesen sein, daß Abessinien im Jahre 1935 weit weniger im Brennpunkt der britischen Interessen stand, als das in der Zeit vor dem Abschluß des Vertrages von 1906 ¹⁸⁾ und wieder Anfang der zwanziger Jahre in der Zeit der »Abyssinian Corporation« ¹⁹⁾ der Fall gewesen war. Aufschlußreich ist auch in dieser Hinsicht der Maffeybericht, wobei der Umstand, daß er erst im Juni, abgeschlossen wurde ²⁰⁾, nicht von wesentlicher Bedeutung ist. In den Schlußfolgerungen dieses Berichts wird zwar das Interesse Groß-Britanniens und Ägyptens am Tanasee hervorgehoben, aber die Möglichkeit einer vertraglichen Regelung der Bewässerungsfragen mit Italien, falls sich eine territoriale Kontrolle nicht erreichen lasse, ins Auge gefaßt. Im übrigen wird lediglich die Bedeutung der Weiderechte in Abessinien für die Somalistämme unter britischer Herrschaft betont, während es von den indischen und britischen Handelsinteressen in

¹⁶⁾ Eden bemerkte in seiner Unterhausrede vom 23. Okt. 1935 u. a., daß noch im April während der Stresakonferenz »the wider aspects of the dispute had not then begun to loom so seriously on the horizon« — Parl. Deb. Commons vol. 305, Sp. 213.

¹⁷⁾ Zwischen dem britischen Außenminister und Mr. John Wilmot war es in dieser Sitzung zu folgendem Frage- und Antwortspiel über den Abessinienkonflikt gekommen (Parl. Deb. Commons, vol. 298, Sp. 9):

Mr. John Wilmot: »Does the right hon. Gentleman propose to raise this matter at Geneva?«

Sir John Simon: »No, Sir, I think we had better see how the matter goes on. It is going on from day to day and Geneva does not meet for a little time.

Mr. Wilmot: »Would it be possible to do something in this matter before it gets too far for anything to be done?«

Sir John Simon: »I do not think the British Government can be reproached with not having shown activity, but I can assure the hon. Gentleman that it is not in every case in every part of the world that it is desirable that the British Government should raise every question.«

¹⁸⁾ Vgl. hierzu: Vorgeschichte a. a. O. S. 773 f.

¹⁹⁾ Vgl. Vorgeschichte a. a. O. S. 781 ff.

²⁰⁾ Der Bericht trägt das Datum des 18. Juni 1935.

Abessinien heißt, daß sie wenig bedeutsam seien; desgleichen gebe es dort keine wichtigen britischen Unternehmungen. Allgemein stellt der Bericht fest, daß in Abessinien und seinen Randgebieten keine lebenswichtigen britischen Interessen beständen, welche die Regierung Groß-Britanniens dazu nötigten, einer Eroberung Abessiniens durch Italien Widerstand zu leisten. Unter dem Gesichtspunkte der Verteidigung des Empire sei allerdings ein unabhängiges Abessinien der italienischen Herrschaft vorzuziehen, aber die Bedrohung der britischen Interessen scheine in weiter Ferne zu liegen und hänge allein von einem britisch-italienischen Kriege ab, dessen Ausbruch fürs erste recht unwahrscheinlich sei.

Mochte sich somit die britische Regierung zunächst nicht durch eine Bedrohung entscheidender Belange des Empire zu raschem Handeln gedrängt fühlen, so war es nur natürlich, daß sie der traditionellen Linie der britischen Außenpolitik treu blieb, der es von jeher widerstrebt hat, ohne zwingende Notwendigkeit und vor der Erschöpfung aller Möglichkeiten eines Ausgleichs feste Positionen zu beziehen und einen letzten Einsatz zu wagen. Gegen eine solche Festlegung sprach im vorliegenden Falle nicht zuletzt der unzureichende Stand der englischen Rüstungen²¹⁾. Hinzu kam schließlich, daß man offenbar in diesem frühen Stadium des Konflikts und unter dem Schatten der italienisch-französischen Annäherung nicht damit rechnen durfte, daß der Völkerbund zu einem entschlossenen Handeln gegen Italien zu bewegen sein werde. Ein entschiedenes englisches Auftreten hätte somit zu einer der Genfer Sanktion entbehrenden Einzelaktion führen müssen, wie sie von der britischen Regierung auch in den späteren Stadien des Konflikts vermieden wurde²²⁾.

Es wird unter diesen Umständen verständlich, wenn sich die britische Regierung bis auf weiteres jeder öffentlichen Stellungnahme, die als Mißbilligung des italienischen Vorgehens hätte ausgelegt werden

²¹⁾ Vgl. hierüber die Weißbücher 1935, Cmd. 4827 und 1936, Cmd. 5107. In letzterem heißt es unter Nr. 9: »Although in the circumstances created by the Italo-Abyssinian conflict, His Majesty's Government were able to make the dispositions which the situation required, they were embarrassed by the decline in the effective strength of their armaments by sea, land and air, and the accumulation of deficiencies in all the Defence Services . . . It was only possible to safeguard the position in the Mediterranean and the Red Sea by denuding other areas to an extent, which might have involved grave risks.«

²²⁾ Bezeichnend ist in diesem Zusammenhange ein Ausspruch Sir Samuel Hoares (Parl. Deb. Commons, vol. 305, Sp. 26, Sitz. v. 22. 10. 35.)

»I . . . maintain that until the month of August the door of conciliation was still open, and that, that being so, it would have been contrary to the principles of the League to bolt it and bar it by an ultimatum or abrupt action. I go further and say that if an attempt had been made to take abrupt action of this kind in the month of August there would not have been collective agreement behind it to make it possible.«

können, enthielt: Ihre diplomatische Aktivität beschränkte sich bis zur Maitagung des Rates darauf, die stockenden italienisch-abessinischen Verhandlungen vorwärts zu treiben.

Nach den Worten Edens ²³⁾ kam es in diesem Zusammenhange zu diplomatischen Vorstellungen an die italienische Adresse:

»The Italian Government were furthermore warned then of the possible reactions of Italian policy on British public opinion and on Anglo-Italian relations. These representations, made as long ago as February, one of which was made to Signor Mussolini in person, were carried on through the British Ambassador in Rome and the Italian Ambassador in London.«

Wenn auf diese Bemühungen Ende März Zusicherungen seitens der italienischen Regierung erfolgten,

»that they would proceed with the negotiations as rapidly as possible and that they were anxious to comply with the undertaking entered into at Geneva both rapidly and in the spirit of moderation and peace« --,

wenn ferner in der zweiten Märzhälfte eine abessinisch-italienische Übereinkunft über die Festsetzung einer provisorischen neutralen Zone zustande kam ²⁴⁾, so konnten doch hierin kaum Anzeichen für eine wirkliche Entspannung angesichts der militärischen Maßnahmen Italiens erblickt werden — Maßnahmen, die im Februar und März ihren Niederschlag in fünf amtlichen Bulletins über die fortschreitende Mobilisierung fanden ²⁵⁾ und der abessinischen Regierung in ihrer Note vom 17. März zur Begründung für die Anrufung des Völkerbundsrates auf Grund des Art. 15 der Satzung dienten ²⁶⁾.

Die britische Regierung sah sich gleichwohl nicht veranlaßt, ihre Zurückhaltung aufzugeben, zumal zu gleicher Zeit die Verkündung der deutschen Wehrfreiheit in den Vordergrund des europäischen Interesses rückte. Dem französischen Bemühen, eine Einheitsfront der drei Westmächte gegenüber dem deutschen Schritt herzustellen, glaubte man auf englischer Seite so weit entgegenkommen zu müssen, daß man Mitte

²³⁾ Parl. Deb. Commons, vol. 305, Sp. 213.

²⁴⁾ Vgl. hierzu diese Zeitschr. Bd. VI, S. 80.

²⁵⁾ Das Communiqué Nr. I vom 11. Februar (abgedruckt: *Politica* vol. XXXV, S. 392) meldet die Mobilisierung zweier Divisionen. Das Communiqué vom 26. Februar (a. a. O. S. 395) Nr. II berichtet über die Verschiffung der Division ‚Peloritana‘ nach Ostafrika. Das Communiqué Nr. III vom 9. März (a. a. O. S. 401) meldet die Ernennung Grazianis zum Gouverneur und »Commandante delle truppe« von Somalia sowie weitere Verschiffungen, u. a. von Militärflugzeugen. Das Communiqué Nr. IV vom 18. März 1935 (a. a. O. S. 403) sieht die Einberufung des gesamten Jahrganges 1911 vor; das Communiqué Nr. V vom 24. März 1935 (a. a. O. S. 404) bringt die Besetzung hoher militärischer Posten in Ostafrika, insbes. die Ernennung de Bonos zum »Commandante di tutte le truppe dell’Africa orientale.«

²⁶⁾ Vgl. hierzu diese Zeitschr. Bd. VI, S. 80 f.

April in Stresa die Abessinienfrage völlig in den Hintergrund treten ließ; diese fand daher zwar in den Unterhaltungen von Delegationsmitgliedern ²⁷⁾, aber weder in den offiziellen Verhandlungen der Konferenz noch in den Besprechungen der leitenden Staatsmänner Erwähnung ²⁸⁾. Dabei mochte nach den Worten Hoares ²⁹⁾ die Erwartung mitspielen, daß eine Einigung der drei Mächte in den europäischen Fragen

»would be regarded as a precious inducement to do nothing which might imperil it. It seemed legitimate to suppose that the resultant collaboration between the three Governments would facilitate the solution not only of purely European questions, but of all important political issues in which all three were jointly interested.«

Solche Hoffnungen scheinen allerdings nicht lange vorgehalten zu haben. In seinem Rechenschaftsbericht vor dem Unterhaus ³⁰⁾ bemerkt Eden, im Laufe des Mai habe der Umfang der italienischen Truppenverschiebungen begonnen, Besorgnis zu erwecken. Die britische Delegation sei daher zu der Genfer Ratstagung gegangen ³¹⁾

»... with a very firm determination to ensure that a distinction should be drawn between the Wal-Wal incident and the other minor incidents on the one hand, and the situation which was being created by the despatch of those reinforcements on the other. We felt strongly that we could not acquiesce in any procedure which might result in nothing being done to prevent hostilities before the next meeting of the Council, which would normally not have been until September. We took steps to explain our pre-occupation on this score, both to the other delegations when we reached Geneva and in the clearest terms to Signor Mussolini himself.«

Diese Entschlossenheit führte jedoch nicht zum Ziele: In der öffentlichen Sitzung des Rates vom 25. Mai ³²⁾ fühlte sich keiner der Vertreter der Ratsmächte bewogen, die heikle, vom abessinischen Delegierten aufgeworfene Frage der italienischen militärischen Vorbereitungen auch nur zu berühren; der Rat nahm vielmehr die Erklärung Aloisis, daß sich die italienische Regierung durch keine Autorität in der Ausübung ihrer Souveränität beschränken lasse, stillschweigend zur Kenntnis und befaßte sich in seinen Resolutionen lediglich mit dem Ual-Ual-Schiedsverfahren.

Es ist hierzu festzustellen, daß sich der Rat rein rechtlich gesehen

²⁷⁾ So Sir Samuel Hoare in seiner Rede vom 22. Okt. Parl. Deb. Comm. vol. 305, Sp. 25.

²⁸⁾ So Eden in seiner Rede vom 23. Okt. Parl. Deb. Comm., vol. 305, Sp. 213/214.

²⁹⁾ a. a. O. Sp. 26.

³⁰⁾ a. a. O. Sp. 214/15.

³¹⁾ a. a. O. Sp. 214/15.

³²⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 639 ff., Vgl. dazu diese Zeitschr. Bd. VI, S. 83 f.

gegenüber Italien keinesfalls in einer so schwachen Position befand, daß ihm ein anderer Weg verschlossen gewesen wäre³³⁾.

Gegen eine Befassung des Rates mit der abessinischen, auf Art. 15 der Satzung gestützten Klage hätte zunächst nicht eingewandt werden können, daß dem die Inangsetzung des Ual-Ual-Schiedsverfahrens im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 entgegenstehe. Zwar ist es seit dem Juristengutachten im griechisch-italienischen Korfu-Streit³⁴⁾ feste Völkerbundspraxis, daß

»Quand un différend est, contrairement aux termes de l'article 15, alinéa 1, porté devant le Conseil, à la requête de l'une des Parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête.«

Im vorliegenden Falle war aber Gegenstand des Schiedsverfahrens nur der Zusammenstoß von Ual-Ual und die mit ihm in Zusammenhang stehenden Zwischenfälle. Die durch die italienischen Maßnahmen entstandene bedrohliche Lage, auf die sich die abessinische Regierung bei ihrer Anrufung des Art. 15 bezogen hatte, stellte daher — was offenbar auch die englische Delegation klar erkannt hat — einen neuen Streitgegenstand dar, der durch das Schiedsverfahren in keiner Weise berührt wurde und daher ohne Rücksicht auf dieses vor den Rat gebracht werden konnte.

Gegen ein solches Vorgehen hätte aber auch der Einwand Italiens nicht durchgreifen können, daß es nicht Sache des Völkerbundes sei, über legitime Verteidigungsmaßnahmen zu befinden, die es zum Schutz seiner Kolonien treffe. Dieser Einwand hätte, insoweit er im damaligen Stadium des Konfliktes als berechtigt erscheinen mochte, doch nur zu einer Ratsentscheidung gemäß Art. 15 Abs. 8 führen können, wonach die fraglichen Maßnahmen zur »compétence exclusive« Italiens gehörten. Auch in diesem Falle wäre es aber dem Rat — auf Anregung eines Ratsmitgliedes und ohne daß es besonderer Förmlichkeiten für den Eintritt in dieses neue Verfahren bedurft hätte — unbenommen geblieben, auf Grund des Art. 11 tätig zu werden. Denn man wird annehmen können, daß der Rat unter dem Artikel 11 nicht gehindert ist, sich mit Fragen zu befassen, die unter die »compétence exclusive« fallen; dafür spricht schon der Sinn dieses Artikels, der dem Völkerbund ermöglichen soll, bereits in den ersten Stadien eines Konfliktes eine Vermittlung mit dem Zwecke einer Friedenswahrung durch präventive Maßnahmen einzuleiten³⁵⁾.

³³⁾ Von dieser Auffassung geht offenbar der schwedische Außenminister Sandler in seiner Genfer Rede vom 12. 9. aus, vgl. Actes de la 16^e Ass., Séances plén., S. 63. Vgl. dazu und zum folgenden Zimmermann, a. a. O. S. 756 ff.

³⁴⁾ S. d. N. Journ. Off. 1924, S. 524.

³⁵⁾ Vgl. auch die Behandlung dieser Frage bei den Beratungen über das Genfer Protokoll: Der in Art. 5 des Protokolls enthaltene Passus:

Angesichts der gekennzeichneten Rechtslage hätte somit der Rat bereits auf seiner Maitagung die italienischen Truppenverschiffungen zum Anlaß für eine Prüfung der italienisch-abessinischen Beziehungen nehmen und vorbeugende Maßnahmen ins Auge fassen können, wie sie in dem — durch die Entschliebung Nr. II der Völkerbundsversammlung vom 26. Sept. 1927 gebilligten — Bericht eines Ratskomitees vom 15. März 1927 vorgesehen waren ^{35a}). Es sind denn auch wohl keine Bedenken rechtlicher Art gewesen, welche die englische Delegation davon abhielten, sich nachdrücklich für diesen Weg einzusetzen. Offenbar fühlte man sich auf englischer Seite angesichts der Haltung Frankreichs nicht stark genug, um dem in einem solchen Falle zu erwartenden italienischen Widerstand zu begegnen. Man wird sich überdies gesagt haben, daß eine offene Auseinandersetzung in Genf zu diesem Zeitpunkt die Gegensätze nur verschärfen müsse, und es für ratsamer gehalten haben, ehe man die neugebildete Stresafront vor aller Öffentlichkeit wieder in Frage stellte, zunächst eine Vermittlung auf diplomatischem Wege zu versuchen.

Eine britische Vermittlungsaktion erfolgte Ende Juni, unmittelbar nach dem Abschluß der Untersuchungen der Maffeykommission ³⁶), in der Form eines Besuchs des englischen Völkerbundsministers Eden in Rom. Großbritannien trat damit erstmals aus seiner bis dahin geübten Zurückhaltung heraus, jedoch unter nachdrücklicher Betonung des Umstandes, daß dieses Eingreifen einzig und allein im Interesse des Völkerbundes und des Systems der kollektiven Sicherheit erfolge. Kennzeichnend hierfür ist der Eingang des Rechenschaftsberichts, den Eden dem Unterhaus am 1. Juli erstattete:

»I expressed to Signor Mussolini the grave concern of His Majesty's Government at the turn which events were taking between Italy and Abyssinia. Our motives were neither egoistic nor dictated by our interests in Africa, but by our membership of the League of Nations. I said that British foreign policy was founded upon the Lea-

»Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte«

fand die einhellige Billigung der 1. Völkerbundskommission (Actes de l'Assemblée 1924, 1^{ère} Comm., S. 85 ff.), die sich dabei — wie insbes. die Ausführungen von Sir Cecil Hurst (a. a. O. S. 87) ergeben — von der Auffassung leiten ließ, daß sich diese Bestimmung im Rahmen der Satzung halte.

^{35a}) Journ. Off. 1927, Suppl. Spéc. No. 54, S. 177, 244 f. Die Nichtanwendung dieser Resolution wird von Sandler, a. a. O., bedauert. Vgl. dazu Zimmermann a. a. O. S. 757 ff.

³⁶) Der Maffeybericht trägt das Datum des 18. Juni, der Besuch Edens fand am 24. und 25. Juni statt.

gue. His Majesty's Government could not, therefore, remain indifferent to events which might profoundly affect the League's future. Upon this issue public opinion in this country felt very strongly. It was only through collective security that in our judgment peace could be preserved, and only through the League that Great Britain could play her full part in Europe. It was for this reason that His Majesty's Government had been anxiously studying whether there was any constructive contribution which they could make in order to promote a solution.«

Als »konstruktiven Beitrag« schlug die britische Regierung vor³⁷⁾, daß Abessinien Zeila, den zweitgrößten Hafen Britisch-Somalilands, nebst einem etwa 50 Meilen langen und 12 Meilen breiten Landstreifen als Korridor erhalten solle; sie griff damit auf ein Projekt zurück, welches Sir Federic Lugard im Jahre 1920 in einer Zeit verstärkten britischen Interesses an Abessinien³⁸⁾ dem Foreign Office unterbreitet hatte³⁹⁾. Gegen die Gewährung dieses Zugangs zum Meer sollte sich Abessinien zu wirtschaftlichen und territorialen Zugeständnissen an Italien bereithalten, wobei insbesondere an eine Abtretung von Teilen der Provinz Ogaden gedacht war⁴⁰⁾. Angesichts des Kurses, welchen die italienische Abessinienpolitik eingeschlagen hatte, war es verständlich, wenn Mussolini diesen Vorschlag von vornherein zurückwies. In seinem Interview mit dem Vertreter des Petit Journal⁴¹⁾ erklärte der Duce, der britische Plan habe weder den Lebensnotwendigkeiten Italiens noch seiner nationalen Ehre Rechnung getragen. Seine Annahme in diesem Zeitpunkt hätte in der Tat ein Zurückweichen bedeutet: das Bedürfnis Italiens nach Land für seinen Bevölkerungsüberschuß und nach Rohstoffen wäre in dem größtenteils wüsten Ogaden nicht zu befriedigen gewesen. Wirtschaftliche Zugeständnisse Abessiniens sah man auf italienischer Seite nach den gemachten Erfahrungen als wertlos an. Zudem befürchtete man, daß sich durch den Zeila-Korridor der englische Einfluß auf Kosten Italiens verstärken werde, und erblickte in der Möglichkeit einer ungehemmten Waffeneinfuhr nach Abessinien eine ständige Bedrohung der italienischen Kolonien⁴²⁾.

Angesichts des Scheiterns der englischen Bemühungen sah sich der Völkerbundsrat, als er am 31. Juli zu einer außerordentlichen Tagung

37) Vgl. hierzu die Erklärungen Edens vom 1. Juli, Parl. Deb. Comm., vol. 303, Sp. 1521 f. und des Secretary of State for the Colonies vom 4. Juli, a. a. O. Sp. 2006.

38) Vgl. Vorgeschichte a. a. O. S. 781 f.

39) Vgl. hierzu den Brief Sir F. Lugards an die Times vom 10. Juli 1935.

40) Vgl. die Erkl. des Negus an den Berichterstatler der Times (s. Times v. 18. Juli), wonach nur ein Teil Ogadens zwischen Ual-Ual und Dolo für eine Abtretung in Betracht komme.

41) Nach dem Osservatore Romano v. 30. Sept./1. Okt. 1935.

42) Vgl. den Bericht der Times vom 3. Juli 1935 S. 14 über die italienische Stellungnahme zum Zeilaprojekt.

zusammentrat, einer immer bedrohlicheren Lage gegenüber. Es war immer offensichtlicher geworden, daß dem Ual-Ual-Schiedsverfahren, mit dessen Fortgang sich der Rat nach seiner offiziellen Tagesordnung zu befassen hatte⁴³⁾, keine entscheidende Bedeutung mehr zukam; gleichwohl nahm die italienische Regierung entschieden gegen eine allgemeine Erörterung des Konfliktes durch den Rat Stellung, solange jenes Verfahren noch nicht abgeschlossen sei⁴⁴⁾. Auch Verhandlungen außerhalb Genfs unter Beteiligung Abessiniens wurden von Italien kategorisch abgelehnt, da es sich nicht mit diesem auf gleiche Stufe stellen könne⁴⁵⁾. Unter diesen Umständen erschien die Einleitung von Besprechungen der Signatarmächte des Vertrages von 1906 — der in seinem Artikel 3 ausdrücklich eine Verpflichtung zur gegenseitigen Verständigung vorsieht, falls eine der Mächte eine Intervention in Abessinien für erforderlich halten sollte — als die gegebene Lösung, die jedenfalls das weitere Hinauszögern eines Konfliktes zwischen Italien und dem Rat ermöglichte. Insbesondere den Bemühungen Lavals, der einen solchen Konflikt angesichts der neugewonnenen italienischen Freundschaft nach Kräften vermieden wissen wollte, war es zu verdanken, wenn nach mehrtägigen Verhandlungen der Vertreter der drei Mächte das folgende Communiqué zustande kam, von welchem der Rat durch den britischen Delegierten in seiner Sitzung vom 3. August⁴⁶⁾ unterrichtet wurde:

»Les représentants des Gouvernements du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie, réunis à Genève le 1^{er} août 1935;

Constatant que les trois Puissances signataires de l'Arrangement du 13 décembre 1906 concernant l'Éthiopie, se sont déjà déclarées disposées à entreprendre entre elles des négociations en vue de faciliter une solution des différends existant entre l'Italie et l'Éthiopie:

Sont convenus d'engager ces conversations dans le plus bref délai possible.«

Über den Verlauf der Dreimächteverhandlungen, die vom 13. bis 18. August in Paris stattfanden, hat die Öffentlichkeit lediglich durch einen kurzen Bericht Edens Kenntnis erhalten, den dieser dem Rat zu Beginn seiner Sitzung vom 4. September erstattete⁴⁷⁾. Darin hieß es:

»After two days had been taken up with informal exchanges of view, the three delegations met formally in Paris on August 16th. The Italian delegate, after having stated a certain number of complaints against Ethiopia, laid emphasis upon the special interests of his country; in particular, he asked that the predominance of the political and eco-

43) Vgl. hierzu diese Zeitschr. Bd. VI, S. 86 f.

44) Vgl. die Erklärung Aloisis während der nichtöffentlichen Verhandlungen vom 31. Juli, wiedergegeben in der Times vom 1. August 1935 S. 14.

45) Vgl. den Bericht der Times vom 2. August 1935 S. 12.

46) S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 969.

47) Off. Journ. 1935, S. 1133 f.

conomic interests of Italy in Ethiopia should be recognised. The United Kingdom and French delegates then met and, basing themselves upon these parts of the Italian case which seemed to them capable of being used, drew up a programme which might serve as a basis of discussion. This programme embodied a series of suggestions which were submitted to the Italian delegation. It should be added that these suggestions were only of an exploratory nature and that they were not intended in any degree to commit the Governments concerned.

The proposals in question may be summarised as follows:

While not failing to recognise that the situation of Ethiopia might call for extensive reforms, it seemed to us that these reforms should be freely assented to by Ethiopia in the fullness of her sovereignty and without anything being imposed on her contrary to her independence or her integrity. As a Member of the League of Nations, Ethiopia might appeal to the League for the collaboration and assistance necessary to assure the economic development and administrative reorganisation of the country. France, the United Kingdom and Italy, as limitrophe Powers, would be particularly well qualified to lend this collective assistance, whether a mission for this purpose were entrusted to them by the Council, with the assent of Ethiopia, or whether the Council of the League of Nations were to be invited to give its approval to a treaty concluded between the three Powers and the Ethiopian Government.

The work of reorganisation was to have extended to the most varied fields of national life, such as economic, financial, commercial and constructional development; foreign settlement; modernisation of administrative services; antislavery measures; frontier and other police services. The free activity of foreigners in the economic sphere would have been respected.

On the other hand, the collective character of the assistance would not have prevented particular account being taken of the special interests of Italy, without prejudice to the recognised rights of France and the United Kingdom.

Finally, we did not examine, but we did not in any way exclude, the possibility of territorial adjustments to which Italy and Ethiopia might agree.

This comprehensive programme was rejected by the Italian Government. In these circumstances, and since it had proved impossible to reach any measure of agreement in regard to the programme of the conference, it was decided on August 18th to adjourn.«

Die Gründe, welche die italienische Regierung zu einer Ablehnung der englisch-französischen Vorschläge veranlaßten, sind von ihr nicht im einzelnen bekanntgegeben worden; wenn sich jedoch Baron Aloisi in der Ratssitzung vom 4. September ⁴⁸⁾ auf die Feststellung beschränkte, die in der italienischen Denkschrift ⁴⁹⁾ im einzelnen dargelegten Gründe

»pour lesquelles le Gouvernement italien considère que le Gouvernement d'Éthiopie a violé systématiquement et ouvertement tous

⁴⁸⁾ a. a. O. S. 1135.

⁴⁹⁾ Vgl. hierüber unten S. 511 ff.

les engagements conventionnels qu'il a pris tant envers l'Italie qu'envers la Société des Nations»

seien auch für eine Ablehnung des Pariser Programms bestimmend gewesen, so ist damit der italienische Standpunkt hinreichend gekennzeichnet:

Das englisch-französische Bestreben ging dahin, eine Regelung zu finden, die mit der Völkerbundsmitgliedschaft Abessiniens in Einklang zu bringen war und die daher bei allem Entgegenkommen gegenüber den italienischen Wünschen notwendig ihre Grenze darin finden mußte, daß sie nur auf freiwilligen Verpflichtungen des afrikanischen Reiches beruhen konnte. Eben darin lag für italienische Begriffe eine in keiner Weise ausreichende Sicherung. Man versprach sich in Rom nichts von weiteren Verträgen nach den Erfahrungen, die man mit den bisherigen gemacht hatte, und wollte sich nur mit »sicheren Pfändern« und »festen Garantien« zufriedengeben⁵⁰⁾, um damit freilich zugleich den Boden einer »Genfer Lösung« zu verlassen.

* * *

Angesichts des Gegensatzes, der in Paris zwischen der italienischen und der englisch-französischen Auffassung zutage getreten war, bestand kaum noch eine Aussicht, daß eine Behandlung des Konfliktes in Genf zu einer Einigung führen werde. Es erschien gleichwohl für das Ansehen des Völkerbundes unerläßlich, daß sich der Rat nunmehr mit dem Abessinienstreit in vollem Umfange befaßte. Nach dem Scheitern der Dreimächteverhandlungen und dem Abschluß des Ual-Ual-Schiedsverfahrens⁵¹⁾ wäre ein weiteres Hinauszögern durch nichts mehr zu rechtfertigen gewesen, zumal der Beschluß des Rates Nr. 2 vom 3. August⁵²⁾ seine Einberufung für den 4. September vorsah

»en tout état de cause pour évoquer l'examen général, sous ses différents aspects, des rapports entre l'Italie et l'Éthiopie.«

Diese Entschließung hatte weder auf Art. 11 noch auf Art. 15 der Völkerbundssatzung Bezug genommen, wie denn auch in dem nunmehr einsetzenden Verfahren bis zu der Sitzung vom 26. September die Frage, auf Grund welcher Satzungsbestimmung der Rat tätig werde, keinerlei Erwähnung fand. Offenbar wollte man sie absichtlich im Dunkeln lassen, solange nicht alle Möglichkeiten einer Beilegung des Konfliktes erschöpft

⁵⁰⁾ Vgl. die Worte Mussolinis an den Vertreter des »Petit Journal« (Text nach d. Osservatore Romano v. 30. Sept./1. Okt. 1935): »Mostrare la propria forza per non aver bisogno di servirsene; ma con gli schiavisti il problema è diverso. Noi abbiamo bisogno di pegni sicuri, di garanzie solide. Questa è la volta che non possiamo essere giuocati ancora.«

⁵¹⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. VI, S. 88 f.

⁵²⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. VI, S. 87.

waren, und damit Italien wenigstens in der Form entgegenkommen. Die Rolle, die Abessinien als dem die Bundeshilfe in Anspruch nehmenden Bundesmitglied an sich zustand, wurde damit weniger offensichtlich; zugleich erschien es so besser angängig, Italien, obwohl dieses seinerseits den Völkerbund nicht angerufen hatte, zum Vorbringen seiner Beschwerden gegenüber Abessinien den Vortritt einzuräumen.

Die Ratssitzung vom 4. September wurde demgemäß, nachdem der Rat eine Mitteilung des Präsidenten über den Schiedsspruch vom 3. September⁵³⁾ und die Erklärungen Edens und Lavals über die Pariser Verhandlungen zur Kenntnis genommen hatte, durch eine Anklagerede Baron Aloisis gegen Abessinien eingeleitet.

Der italienische Delegierte nahm zunächst Bezug auf ein umfangreiches Memorandum der italienischen Regierung⁵⁴⁾, dessen Beweisführung sich wie folgt zusammenfassen läßt:

Abessinien wird zunächst vorgeworfen, daß es seine Vertragspflichten gegenüber Italien systematisch verletzt habe. In diesem Zusammenhang weist die Denkschrift auf die Nichtausführung der Grenzverträge hin: Allein der dauernden Obstruktion der abessinischen Regierung sei es zu verdanken, wenn keine der Grenzen zwischen Abessinien und den italienischen Kolonien endgültig habe festgelegt werden können.

Hinsichtlich des Freundschaftsvertrages und der Wegekonvention vom 2. August 1928 heißt es sodann, Italien sei unter diesen Verträgen faktisch ungünstiger als jedes andere Land gestellt gewesen: nicht nur, daß die abessinische Regierung die Ausführung der Wegekonvention hintertrieben habe; auch die Vergebung öffentlicher Arbeiten sei in keinem Falle an italienische Firmen erfolgt, die italienischen Unternehmungen in Abessinien hätten seitens der Behörden nicht die geringste Unterstützung erfahren, schließlich sei den italienischen Staatsangehörigen durch die Versagung des Erwerbs von Grundeigentum jede Art landwirtschaftlicher Tätigkeit unmöglich gemacht worden. Einen breiten Raum nimmt ferner eine Aufzählung der Verstöße ein, die Abessinien gegen den abessinisch-französischen Handelsvertrag von 1906, den sogen. Klobukowskivertrag⁵⁵⁾ begangen habe, wobei die Frankreich aus diesem Verträge erwachsenden Rechte auf Grund der Meistbegünstigungsklauseln des Handelsvertrages vom 21. Juli 1906 und des Freundschaftsvertrages von 1928 in vollem Umfange auch für Italien in Anspruch genommen werden. In diesem Zusammenhang wird namentlich auf die vertragswidrige Einführung von Zöllen und Monopolen, auf Mängel der Rechtspflege, auf unzulässige Festnahmen und Ausweisungen ausländischer Staatsangehöriger hingewiesen.

53) Vgl. diese Zeitschr. Bd. VI, S. 89.

54) S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1355—1583.

55) Vgl. zum folgenden: Vorgeschichte a. a. O. S. 770/72.

Ein weiterer Abschnitt der Denkschrift ist dem Nachweis gewidmet, daß die Sicherheit der italienischen Kolonien sowie der in Abessinien ansässigen italienischen Staatsangehörigen unter einer ständigen Bedrohung von abessinischer Seite stehe, die namentlich in Zeiten zunehmende, in denen Italien anderweitig beansprucht sei; so habe Abessinien während des lybischen Krieges von 1912 und während des Weltkrieges Vorbereitungen für einen Angriff auf Erythräa getroffen; damals seien umfangreiche italienische Sicherungsmaßnahmen erforderlich geworden. Es folgt eine eingehende, bis auf das Jahr 1923 zurückgehende Aufzählung der Zwischenfälle, bei denen es sich um feindliche Handlungen von abessinischer Seite gegen italienische diplomatische und konsularische Vertreter sowie italienische Staatsangehörige gehandelt habe, ferner der Razzien und Invasionsversuche abessinischer Truppen oder bewaffneter Haufen, denen die italienischen Kolonien ausgesetzt gewesen seien; in diesem Zusammenhang wird insbesondere von Angriffen kleinerer abessinischer Verbände auf vorgeschobene italienische Posten sowie von zwei Fällen berichtet, in denen es — im Februar 1923 und im September 1931 — zu bedrohlichen größeren Truppenansammlungen aggressiven Charakters gekommen sei. Aus alledem wird der Schluß gezogen, daß in Abessinien ein Gefühl hartnäckiger Feindschaft gegenüber Italien genährt werde, das eine dauernde Bedrohung darstelle:

»menace qui à tous égards ne pourra disparaître tant que la situation actuelle persistera en Éthiopie.«

Eine weitere Gefährdung der italienischen Interessen wird in dem dauernden Zustand innerer Unordnung des abessinischen Reiches erblickt, den auch die Herrschaft des jetzigen Negus nicht habe bannen können. Dieser Zustand habe die Nachbarn Abessiniens genötigt, ihre Interessen durch Verträge zu sichern, von denen die englisch-italienischen Protokolle von 1891 und 1894⁵⁶⁾, der Dreimächtevertrag von 1906⁵⁷⁾ und der englisch-italienische Notenwechsel von 1925⁵⁸⁾ genannt werden, Verträge, in denen Italien eine Vormachtstellung zuerkannt worden sei.

Der erste Teil der Denkschrift schließt demnach mit der Feststellung:

»L'intérêt prééminent de l'Italie, auquel les actes diplomatiques que nous avons cités donnent une reconnaissance juridique, répond, ainsi qu'il a déjà été dit, à la situation de fait en raison de laquelle l'Italie, qui a, comme il est reconnu, les plus urgentes nécessités d'une expansion coloniale, est aussi la Puissance à laquelle la situation actuelle en Éthiopie cause les plus grands dommages.«

Der zweite Teil des Memorandums befaßt sich mit dem Verhältnis Abessiniens zum Völkerbunde: Nach einer Darstellung der «admission

⁵⁶⁾ Vgl. Vorgeschichte a. a. O. S. 764 ff., 776 f.

⁵⁷⁾ Vorgeschichte a. a. O. S. 774/80.

⁵⁸⁾ Vorgeschichte a. a. O. S. 790/96.

sous conditions de l'Éthiopie dans la Société des Nations» wird hier die Frage gestellt

»de quelle façon le Gouvernement éthiopien a répondu à la confiance qu'on lui a témoignée en 1923, et comment il a exécuté les engagements généraux et particuliers qu'il avait assumés.«

Es wird dann zunächst im Hinblick auf Art. 1 der Völkerbundsatzung die politische Struktur des äthiopischen Reiches dargestellt und dabei von dem grundlegenden Unterschied zwischen dem abessinischen Kernland, zu welchem die Länder Tigre, Amhara und Godjam und ein Teil von Schoa gerechnet werden, und den erst durch Menelik eroberten Provinzen mit ihren vielartigen Völkerschaften ausgegangen; bei den letzteren handle es sich somit in Wahrheit um Kolonialgebiete, die von dem Herrenvolk in unmenschlicher Weise, nach dem sogen. Ghebbar-system 59), ausgebeutet würden, so daß ihre Bevölkerungszahl reißend abnehme.

Diese Gliederung des abessinischen Reiches wird als der Hauptgrund für das Versagen der Zentralgewalt angesehen, die in den entfernteren Provinzen keinerlei Autorität besitze und daher ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen könne.

Das Memorandum befaßt sich weiter mit dem Verhalten Abessiniens im Hinblick auf Art. 23 der Völkerbundssatzung. Es hebt hervor, daß sich Abessinien niemals an den Arbeiten des Internationalen Arbeitsamtes beteiligt habe und sogar — im Gegensatz zu Liberia — der Konvention über die Zwangsarbeit 60) ferngeblieben sei. Desgleichen habe es der eingeborenen Bevölkerung in den eroberten Provinzen nicht ein »traitement équitable« im Sinne des Art. 23 zukommen lassen und diesen daher in jeder Hinsicht verletzt. Das Hauptgewicht wird jedoch auf die Nichterfüllung der von Abessinien vor seiner Aufnahme dem Völkerbund gegenüber eingegangenen besonderen Verpflichtungen gelegt 61) und insbesondere festgestellt, daß die Regierung des Negus in keiner Weise die ihr aus dem Beitritt Abessiniens zu Art. 11 der Konvention von Saint-Germain vom 10. September 1919 62) erwachsenden Pflichten hinsichtlich der Abschaffung des Sklavenhandels erfüllt habe.

Aus einem umfangreichen Material 63) werden in dieser Hinsicht die folgenden Schlußfolgerungen gezogen:

a) Que l'Éthiopie reconnaît l'esclavage comme un statut juridique;

59) Vgl. hierzu die Schlußfolgerungen der Denkschrift unter e, unten S. 514.

60) Text in: Bureau int. du travail Bulletin off., vol. XV, S. 47 ff. Über den Stand der Ratifikationen vgl. S. d. N. Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 136, S. 118.

61) Vgl. Vorgeschichte a. a. O. S. 788 ff.

62) Vgl. Vorgeschichte a. a. O. S. 784.

63) Aus diesem sind hervorzuheben: Informationen italienischer Vertretungen in Abessinien; ein von Lord N. Buxton und Lord Polwart im Jahre 1932 im Auftrage der Antislavery and Aborigines Protection Society of London verfaßter Bericht; der

b) Que les razzias en vue de la capture d'individus destinés à l'esclavage continuent dans de vastes proportions, notamment dans la partie occidentale et méridionale de l'Éthiopie;

c) Que la traite des esclaves se pratique encore;

d) Que le Gouvernement éthiopien prend part directement à la traite des esclaves, soit en acceptant des esclaves en paiement des impôts, soit en tolérant que des unités de l'armée régulière capturent de nouveaux esclaves.

e) Qu'à côté de l'esclavage proprement dit, existe l'institution dite des 'ghebbar', à laquelle sont soumises les populations des régions non abyssines et qui est une forme de servage très voisine de l'esclavage;

f) Que le Gouvernement éthiopien n'a tenu aucun compte des recommandations qui lui ont été adressées par la Commission d'experts en matière d'esclavage, notamment en ce qui concerne l'abolition du statut juridique de l'esclavage, ainsi qu'il résulte du rapport présenté à la Société des Nations au mois de mai 1935.»

Die Denkschrift befaßt sich weiter mit den von Abessinien hinsichtlich des Waffen- und Munitionshandels übernommenen Verpflichtungen und stellt eine Reihe von Verletzungen des Waffeneinfuhrvertrages vom 21. August 1930 fest, der in Ausführung der von Abessinien vor seinem Völkerbundeintritt abgegebenen Erklärung abgeschlossen worden sei⁶⁴). Ein letzter Abschnitt ist schließlich dem »État barbare de l'Éthiopie« gewidmet, in welchem über barbarische Bräuche äthiopischer Volksstämme und den archaischen Zustand der abessinischen Gesetzgebung berichtet wird.

Die rechtlichen Folgerungen aus den gegen Abessinien erhobenen Anklagen sind in den »conclusions« des Memorandums nur kurz angedeutet: Es heißt dort, daß kein Mitglied des Völkerbundes Rechte aus der Satzung in Anspruch nehmen könne, wenn es nicht seinen ihm obliegenden Verpflichtungen nachgekommen sei: Durch sein Verhalten habe sich Abessinien eindeutig außerhalb der Satzung gestellt.

Die Rede des italienischen Delegierten⁶⁵) brachte eine Unterstreichung und zum Teil eine Ergänzung dieses Gedankenganges: Wenn das italienische Memorandum, führte er u. a. aus, nachweise, daß sich in den zwölf Jahren, in denen Abessinien dem Völkerbund angehöre, an den Zuständen dieses Landes faktisch nichts geändert und die abessinische Regierung keine der von ihr übernommenen Verpflichtungen erfüllt

Bericht der Commission consultative d'experts en matière d'esclavage de la S. d. N. vom 10. April 1935 (S. d. N. Doc. C. 159. M. 113. 1935, VI; vgl. insbes. über Abessinien die §§ 18, 19, 28, 32, 33, 35); drei engl. Weißbücher über Razzien in Abessinien: 1925 Cmd. 2553; 1928 Cmd. 3217 und 1932 Cmd. 4153 (die letzteren beiden sind als Anlagen zu der Denkschrift abgedr. S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1506/33). Aus der angeführten Literatur ist insbes. ein Buch von Lady Kathleen Simon, der Gattin von Sir John Simon, »Slavery« aus dem Jahre 1929 erwähnenswert.

⁶⁴) Vgl. hierzu: »Vorgeschichte« a. a. O. S. 786 f.

⁶⁵) Vgl. oben S. 511.

habe, so sei die italienische Regierung, die in Abessinien keinerlei Vertrauen mehr setzen könne, der Auffassung

»qu'un État comme l'Éthiopie ne peut avoir ni égalité de droits ni égalité de devoirs avec les États civilisés. Si une telle égalité lui a été octroyée — et surtout si en l'octroyant on a fait crédit à l'Éthiopie pour l'avenir — ce ne sont pas là des motifs suffisants pour que la Société des Nations laisse se poursuivre, au préjudice des autres Membres de la Société, l'erreur commise de bonne foi en 1923.«

Baron Aloisi schloß mit der Feststellung, daß sich Italien nicht mehr auf den Freundschaftsvertrag von 1928 verlassen und mit juristischen Garantien begnügen könne:

»Comme il s'agit d'intérêts vitaux et d'une importance primordiale pour la sécurité et la civilisation italiennes, le Gouvernement italien manquerait à ses devoirs les plus élémentaires s'il ne retirait pas finalement toute sa confiance à l'égard de l'Éthiopie et s'il ne se réservait pas toute liberté d'action afin d'adopter toutes mesures qui deviendront nécessaires pour la sécurité de ses colonies et pour la sauvegarde de ses propres intérêts.«

Dieser Schlußsatz der italienischen Erklärung deutet darauf hin, daß Italien vor allem auf seine eigene Kraft vertraute. Die italienische Staatsführung hat denn auch allem Anschein nach nicht damit gerechnet, daß sich die von ihr erstrebte Lösung im Rahmen des Völkerbundes verwirklichen lasse. Wenn der Duce eine allgemeine Erörterung der Abessinienfrage vor dem Genfer Forum erst zu einem Zeitpunkt zuließ, in dem die getroffenen militärischen Vorbereitungen eine friedliche Regelung aufs äußerste erschwerten⁶⁶⁾, so geschah das offenbar aus der realistischen Erkenntnis heraus, daß Italien sein Recht, welches es vor der Geschichte beanspruchte, nur durch einen radikalen Umsturz des status quo und daher schwerlich im Einvernehmen mit einem Bunde verwirklichen könne, der seinem Wesen nach eine friedliche Entwicklung der Völkerrechtsordnung auf der Grundlage der Souveränität und Gleichberechtigung aller seiner Mitgliedsstaaten gewährleisten soll und der tatsächlich seine Aufgabe bisher nur in der starren Erhaltung des Bestehenden erblickt hat. Man wird daher auch in dem italienischen Memorandum und den Erklärungen Aloisis vom 4. September vor allem eine feierliche Demonstration erblicken müssen, welche einem selbständigen Vorgehen Italiens in Afrika vor aller Welt seine moralische und geschichtliche Rechtfertigung geben sollte. Die Verteidigung des italienischen Rechtsstandpunktes auf der Grundlage der Völkerbunds-

⁶⁶⁾ In dem *Matin*-Interview vom 17. September 1935 — Text nach dem *Temps* vom 18. September — erklärte Mussolini u. a.: »Dans ces étranges pays — de l'aveu même de la commission d'Oual-Oual qui n'a pu déterminer aucune responsabilité internationale — sans doute les fusils partent-ils tout seuls.

Or, là-bas, il y a 400,000 Éthiopiens armés et 250,000 Italiens qui, eux aussi, ont des fusils.«

satzung tritt demgegenüber an Bedeutung zurück. In dieser Hinsicht mangelt denn auch den italienischen Argumenten die innere Überzeugungskraft, und es ist kennzeichnend, wenn Aloisi seine Rede vom 4. September selber dahin interpretiert hat ⁶⁷⁾, er habe in ihr vorausgesehen:

»... que les efforts les plus louables faits dans le cadre du Pacte ne pouvaient aboutir à une solution satisfaisante et qu'il était difficile de trouver pour le problème éthiopien une solution sociétaire.«

In der Tat zeigten sich nunmehr die schwerwiegenden Folgen einer Entscheidung, die seiner Zeit nicht so sehr aus Fürsorge für das Wohl Abessinians, sondern als das Ergebnis der rivalisierenden Interessen dritter Mächte mit einer gewissen Leichtfertigkeit vollzogen worden war ⁶⁸⁾: Die Tatsache der Aufnahme Abessinians in die Genfer Völkergemeinschaft nahm nunmehr dem Völkerbund die Möglichkeit, den italienischen Wünschen entgegenzukommen, ohne gegen die Grundsätze seiner Satzung zu verstoßen.

Die von Italien zu dieser Zeit erstrebte Regelung hätte nach den Worten Baron Aloisis ⁶⁹⁾ von folgenden Gesichtspunkten ausgehen müssen:

»1^o Mettre l'État abyssin proprement dit dans une situation telle qu'il ne puisse nuire à ses voisins et réformer son administration pour porter cet État à un niveau supérieur de civilisation;

2^o Soustraire à la tyrannie de l'Abyssinie les différentes populations qui la subissent et vivent dans les confins du pays dans des conditions inhumaines.«

Mit anderen Worten bedeutete das eine Aufteilung des äthiopischen Reiches. Während Italien über die abessinischen »Kolonien« zumindest ein Mandat beanspruchte, verlangte es, daß auch die Souveränität des amharischen Kernlandes weitgehend beschränkt werde. Eine solche Lösung wäre selbst bei einer uneingeschränkten Berücksichtigung des in Art. 19 niedergelegten Revisionsprinzips ⁷⁰⁾ und einer analogen Heranziehung des Mandatsgedankens ⁷¹⁾ mit der Stellung Abessinians als eines vollberechtigten Völkerbundsmitgliedes nicht zu vereinbaren gewesen. Die Beweisführung der italienischen Regierung zielt denn auch dahin,

⁶⁷⁾ In den Observations zu den Vorschlägen des Fünferausschusses, S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1624 f.; diese Zeitschr. Bd. V, S. 893.

⁶⁸⁾ Vgl. Vorgeschichte a. a. O. S. 783 ff.

⁶⁹⁾ In den Observations zum Plan des Fünferausschusses, S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1624; diese Zeitschr. Bd. V S. 893.

⁷⁰⁾ Eine Berufung auf den Art. 19 findet sich insbes. bei Cereti a. a. O. p. 104 ss. Vgl. auch Grisolia, a. a. O. S. 567 ff.; Afer a. a. O. S. 328 f.

⁷¹⁾ Vgl. Aloisi in d. Observations a. a. O. S. 1625: »Si l'on avait ménagé quelque latitude de jugement et souplesse d'application même en s'inspirant de certains principes sociétaires, comme en offre l'institution des mandats, on se serait rapproché davantage de la solution du problème.« Vgl. auch Afer a. a. O. S. 330 f.

Abessinien diese Stellung zu bestreiten oder wenigstens für die Zukunft zu nehmen. Man wird jedoch den italienischen Argumenten schwerlich beipflichten können.

Wenn die italienische Denkschrift zunächst zu bestreiten sucht, daß Abessinien die Voraussetzungen des Art. 1 der Völkerbundssatzung erfülle, so beachtet sie dabei nicht, daß diese Frage bereits anläßlich des Völkerbundseintrittes Abessiniens im Rahmen des Aufnahmeverfahrens geprüft worden war und daher nunmehr nicht von neuem aufgeworfen werden konnte. Wenn die zuständigen Völkerbundsorgane damals trotz gewisser Bedenken zu dem Schluß gekommen waren, daß Abessinien den für die Bundesmitgliedschaft aufgestellten Voraussetzungen genüge, so hatten sie damit eine abschließende Entscheidung getroffen.

Nicht haltbar erscheint ferner die italienische These, Abessinien habe sich durch sein vertragswidriges Verhalten ohne weiteres außerhalb der Satzung gestellt. Baron Aloisi hat zur Begründung dieses Satzes geltend gemacht, Abessinien könne die Rechte aus der Völkerbundssatzung angesichts der Nichterfüllung seiner Verpflichtungen nicht in Anspruch nehmen, da die Satzung ein harmonisches Ganzes bilde, in dem die Rechte den Pflichten entsprächen. Es besteht jedoch keinerlei Anhalt für die Annahme, daß ein Staat des ihm aus seiner Bundeszugehörigkeit erwachsenden Schutzanspruchs ohne weiteres deshalb verlustig gehen soll, weil er irgendwelchen Bundespflichten nicht nachkam; für diesen Fall hat die Satzung vielmehr dadurch hinreichend Vorsorge getroffen, daß notfalls gemäß Art. 16 Abs. 4 der Ausschluß des vertragsbrüchigen Staates erfolgen kann; erst damit gelangen ihm gegenüber die Pflichten der anderen Bundesmitglieder zum Erlöschen.

Noch weniger stichhaltig erscheint das gleichfalls von Baron Aloisi⁷²⁾ verwandte Argument, der Völkerbundseintritt Abessiniens habe sich nur unter der Bedingung vollzogen, daß es seine durch die Erklärung vom 23. September 1923 übernommenen Verpflichtungen einhalte⁷³⁾; infolge deren Nichterfüllung sei es somit ipso jure seiner Völkerbundsmitgliedschaft verlustig gegangen⁷⁴⁾. Das ist schon deshalb unrichtig, weil die Aufnahme Abessiniens nicht unter einer Bedingung im Rechtssinne, sondern ohne jede Einschränkung erfolgte⁷⁵⁾. Von der Übernahme der besonderen von Abessinien eingegangenen Verpflichtungen wurde der Eintritt nur tatsächlich, aber nicht rechtlich abhängig gemacht.

⁷²⁾ In den Observations zum Bericht des Fünferausschusses, S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1624, diese Zeitschr. Bd. V, S. 892/93; vgl. auch Grisolia a. a. O. S. 561 ff.

⁷³⁾ Diese Feststellung findet sich implicite auch in der ital. Denkschr.: Vgl. S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1392.

⁷⁴⁾ Vgl. zu der Frage im einzelnen Rotholz, Admission conditionelle dans la Société des Nations? Revue de Droit Int. (Sottile) 1935, S. 273—292.

⁷⁵⁾ Vgl. hierzu Ass. 1923 Séances pl. S. 126.

Ein anderes Verfahren hätte sich auch mit der Natur des Aktes und der Regelung des Art. 1 Abs. 2 der Völkerbundssatzung nicht vereinbaren lassen ⁷⁶⁾. In der über die Aufnahme befindenden 6. Völkerbundskommission hob denn auch der Schweizer Delegierte Motta die Unzulässigkeit einer bedingten Aufnahme ausdrücklich hervor ⁷⁷⁾.

Ließ sich somit das italienische Verlangen, Abessinien ohne weiteres die Gleichberechtigung abzusprechen, auf Grund der Völkerbundssatzung nicht rechtfertigen, so stellt sich die weitere Frage, ob nicht ein Italien genehmes Ergebnis durch eine Ausstoßung Abessiniens aus dem Bunde hätte erzielt werden können. Ein Ausschluß Abessiniens hätte eine für den Bund wie für Italien tragbare Lösung insofern erleichtert, als sich der Rat alsbald — etwa im Rahmen des Art. 17 — für die italienischen Wünsche hätte einsetzen können, ohne mit der Satzung in Konflikt zu geraten. Auch diesem Weg, auf den Baron Aloisi in seiner Rede vom 5. Oktober hingewiesen hat ⁷⁸⁾, standen jedoch schwere rechtliche Bedenken entgegen.

Für den Ausschluß eines Völkerbundsmitgliedes ist gemäß Art. 16 Abs. 4 Voraussetzung, daß es sich eine Verletzung der Satzung hat zuschulden kommen lassen, wobei in der Wissenschaft Einigkeit darüber besteht, daß grundsätzlich die Verletzung irgendeiner ihrer Bestimmungen ausreicht ⁷⁹⁾. Im Sinne der Satzung liegt es jedoch, das Ausschlußverfahren auf äußerste Fälle zu beschränken, in denen die Absicht des Mitgliedes, seinen Verpflichtungen nicht nachzukommen, offensichtlich ist ⁸⁰⁾ und alle Möglichkeiten, es zur Bundestreue anzuhalten, erschöpft sind. So wurde denn auch in dem einzigen Falle, der bisher für eine Anwendung des Art. 16 Abs. 4 ernstlich in Betracht kam, bei dem Versuch einer Ausstoßung Liberias ⁸¹⁾, der Ausschluß wegen Verletzung des Art. 23 b erst in Erwägung gezogen, nachdem sich Liberia hartnäckig geweigert hatte, den von einem Völkerbunds ausschuss ausgearbeiteten Sanierungsplan anzunehmen ⁸²⁾. Ein Vergleich mit dem vorliegenden Fall liegt auf der Hand: zwar hätte sich auch für Abessinien auf Grund des von der italienischen Regierung beigebrachten Materials ein Verstoß gegen Art. 23 b der Völkerbundssatzung wohl unschwer nachweisen lassen ⁸³⁾. Im Gegensatz zu dem Fall Liberias konnte jedoch

⁷⁶⁾ Vgl. hierzu Rotholz a. a. O. S. 277 ff.

⁷⁷⁾ S. d. N. Assemblée 1923 Comm. VI, S. 19 f.

⁷⁸⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1211 f.

⁷⁹⁾ Vgl. v. Gretschaninow, diese Zeitschr. Bd. V, S. 176 f.

⁸⁰⁾ Vgl. hierzu den Bericht Titulescos, S. d. N. Journ. Off. 1927, S. 381, zit. bei v. Gretschaninow, a. a. O. S. 177 Anm. 13.

⁸¹⁾ Hierauf wird auch von Baron Aloisi a. a. O. Bezug genommen.

⁸²⁾ Vgl. v. Gretschaninow, a. a. O. S. 174 ff.

⁸³⁾ Es hätte daher nicht einmal einer Entscheidung der bisher ungeklärten Frage bedurft, ob auch die Nichterfüllung der besonderen, dem Völkerbund gegenüber übernommenen Verpflichtungen eine Anwendung des Art. 16 Abs. 4 rechtfertige.

die abessinische Regierung mit gutem Recht geltend machen, daß der Völkerbund bisher nicht einmal den Versuch gemacht habe, sie bei der Ausführung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen, und daß daher zumindest ein sofortiger Ausschluß ohne vorherige Erprobung eines Beistandsplanes gegen den Sinn der Satzung verstoße.

Wenn somit die italienischen Wünsche mit einer sinngemäßen Anwendung der Bundessatzung nicht in Einklang zu bringen waren, so mag es gleichwohl fraglich erscheinen, ob man in Genf nicht der Entwicklung der Völkerrechtsordnung besser gedient hätte, wenn man darauf verzichtet hätte, aus der politischen Fehlentscheidung des Jahres 1923 die letzten rechtlichen Folgerungen zu ziehen. Man entschloß sich jedoch, die Prinzipien des Paktes zur uneingeschränkten Geltung zu bringen, wobei Großbritannien durch die grundlegende Rede Sir Samuel Hoares in der Sitzung der Völkerbundsversammlung vom 11. September⁸⁴⁾ auch nach außen hin sichtbar die Führung ergriff, um dabei die volle Zustimmung der Mehrzahl der Bundesmitglieder zu finden⁸⁵⁾. Zeigte man sich somit — aus mancherlei Beweggründen, die sich erst später in voller Klarheit werden übersehen lassen — gewillt, den Abessinienfall zu einem »test case« für das Funktionieren des kollektiven Sicherheitssystems zu machen, so erschien damit der Konflikt mit Italien unausbleiblich.

Den Vermittlungsbemühungen des Rates kam unter diesen Umständen im wesentlichen nur eine verfahrensmäßige Bedeutung zu. Der Rat setzte — wieder ohne ausdrücklich auf Art. 15 Bezug zu nehmen — am 6. September auf Vorschlag seines Präsidenten einen Ausschuß ein, dem die Vertreter Frankreichs, Großbritanniens, Polens, Spaniens und der Türkei angehörten, »pour examiner l'ensemble des relations italo-éthiopiennes en vue de la recherche d'un règlement pacifique«⁸⁶⁾.

Dieser sogen. Fünferausschuß zog zu seinen Arbeiten die italienischen Denkschriften sowie die vorläufigen Bemerkungen der abessinischen Delegation zu derselben⁸⁷⁾ und sonstiges, von beiden Parteien überreichtes Material⁸⁸⁾ heran, ohne jedoch hierzu Stellung zu nehmen; er

⁸⁴⁾ Vgl. dazu den Aufsatz von Bruns, diese Zeitschr. Bd. V, S. 749/59.

⁸⁵⁾ Vgl. die Reden in den Séances plén. vom 14. September, insbes. die Erkl. des russischen Außenministers Litvinov und des Vertreters der Kleinen Entente: S. d. N. Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 138, S. 71 ff.

⁸⁶⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1145.

⁸⁷⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1595 ff. Die Bemerkungen bringen im wesentlichen eine Kritik an nicht immer erheblichen Einzelheiten des italienischen Tatsachenmaterials und machen der Denkschrift ihren tendenziösen Charakter zum Vorwurf.

⁸⁸⁾ Vgl. die S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1585—1594 abgedruckten Dokumente, darunter insbes. die Stellungnahme des franz. Forschers Marcel Griaule zum italienischen Memorandum.

beschränkte sich vielmehr darauf, die Grundzüge einer Regelung auszu-
arbeiten, die sich an die französisch-englischen Vorschläge auf der Pariser
Dreimächtekonferenz anlehnte, jedoch offenbar den internationalen
Charakter des Abessinien zu gewährenden Beistandes noch stärker
als diese betonte. Durch eine Note vom 18. September wurden seine
Vorschläge den Vertretern Italiens und Abessinien zur Kenntnis ge-
bracht⁸⁹⁾. Im Eingang dieser Note wird festgestellt, der Ausschuß habe
sich leiten lassen:

»1^o Du respect dû à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à
la sécurité de tous les États membres de la Société des Nations;

2^o De la nécessité d'assurer, entre les États membres de la Société
des rapports de bon voisinage.«

Dementsprechend war eine »charte de l'assistance« skizziert und für
sie die Form eines Protokolls vorgeschlagen:

»constatant l'acceptation par le Gouvernement éthiopien d'un plan
de réformes élaboré par le Conseil de la Société des Nations.«

Dieser Plan sollte namentlich die Entsendung einer Mission ausländischer
Sachverständiger unter Führung eines Völkerbundsdelegierten nach
Abessinien vorsehen, mit der Aufgabe, dort eine neue Polizeitruppe auf-
zustellen und mit deren Hilfe für die Sicherheit im Lande und die An-
wendung der Gesetze zu sorgen. Ferner waren wirtschaftliche, finanzielle
und sonstige Reformen in Aussicht genommen. Die besonderen italie-
nischen Interessen fanden nur insofern Erwähnung, als die Note in
einem Schlußabsatz von der Absicht der britischen und der französischen
Regierung berichtete, »à faciliter des ajustements territoriaux entre
l'Italie et l'Éthiopie en consentant eux-mêmes à cette dernière, s'il en
est besoin, certains sacrifices dans la région de la côte des Somalis«. Offenbar
handelte es sich dabei um das von Italien abgelehnte Zeila-
projekt. Wenn die Note ferner von der Bereitschaft beider Regierungen
Mitteilung machte, Italien unter Vorbehalt ihrer Vertragsrechte »un
intérêt spécial dans le développement économique de l'Éthiopie« zuzu-
gestehen, das durch den Abschluß von Wirtschaftsabkommen mit der
abessinischen Regierung zu verwirklichen sei, so bedeutete dieses An-
gebot in Wahrheit nur eine Bestätigung der bestehenden Vertragslage,
wie sie sich aus dem englisch-italienischen Notenwechsel vom Dezember
1925⁹⁰⁾ und dem französisch-italienischen Geheimabkommen vom Ja-
nuar 1935⁹¹⁾ ergab.

Die Vorschläge des Fünferausschusses fanden die Zustimmung der
abessinischen Regierung⁹²⁾, es war hingegen nach dem Vorangegangenen

⁸⁹⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1621 ff.; diese Zeitschr. Bd. V, S. 889 ff.

⁹⁰⁾ Vgl. »Vorgeschichte« a. a. O. S. 790 ff.

⁹¹⁾ Vgl. oben S. 497 f.

⁹²⁾ Vgl. die Note der abessinischen Regierung vom 23. Sept. 1935, S. d. N. Journ.
Off. 1935, S. 1625 ff., diese Zeitschr. Bd. V, S. 895 ff.

nicht verwunderlich, wenn sie der italienische Ministerrat am 21. September 93) mit der Begründung zurückwies, sie seien unannehmbar »in quanto esse non offrono una base minima sufficiente per conclusive realizzazioni, che tengano finalmente ed effettivamente conto dei diritti e degli interessi vitali dell'Italia«.

Baron Aloisi, der diese Erklärung des Ministerrates dem Präsidenten des Fünferausschusses notifizierte, erläuterte sie durch mündliche Bemerkungen⁹⁴⁾, in denen er die Grundzüge einer für Italien tragbaren Lösung aufzeigte⁹⁵⁾, hervorhob, daß das den Vorschlägen zugrunde liegende Prinzip der Beistandsleistung im Fall Abessiniens unangebracht sei, und feststellte, daß der Ausschuß die italienischen Argumente »fondées sur les traités, sur les données historiques, sur la défense des colonies italiennes et sur la mission de l'Italie en Afrique« nicht berücksichtigt habe.

Während somit die Bemühungen des Fünferausschusses ohne Ergebnis ausliefen, hatten Ereignisse außerhalb Genfs zu einer Verschärfung der Gegensätze beigetragen. Angeblich als Antwort auf italienische Truppenverschiebungen nach Lybien und einen italienischen antibritischen Propagandafeldzug⁹⁶⁾, der sich bis nach Ägypten hin auswirkte⁹⁷⁾, offenbar aber auch in der Absicht, einen Druck auf die italienische Haltung im Abessinienkonflikt auszuüben, war die britische Regierung bereits seit August dazu übergegangen⁹⁸⁾:

»to strengthen and redispense our naval forces and to increase the defences, garrisons and air forces at Gibraltar, Malta and Aden, as well as in Egypt. From the 22nd August onwards the situation was watched from day to day by one of the standing Sub-Committees of the Committee of Imperial Defence, under the Chairmanship of the Prime Minister, and this Sub-Committee reported direct to the Cabinet.«

Dieses Vorgehen hatte wiederum militärische Vorkehrungen seitens Italiens ausgelöst. Von Mitte September ab begannen die beiderseitigen Maßnahmen immer stärker die Öffentlichkeit zu beschäftigen; die Spannung zwischen beiden Mächten schien auf dem Höhepunkt. Während Großbritannien bis dahin nur als Sachwalter der Völkerbundsidee in Erscheinung getreten war, wurde nunmehr deutlich, daß die italienische Aktion nicht ohne Rückwirkung auf die Interessen des Britischen Weltreiches blieb — ein Eindruck, der auch durch ein beruhigendes Communi-

93) Das Communiqué ist abgedruckt in *Politica*, Vol. XXXV, S. 469.

94) Das Résumé dieser Observations verbales findet sich in *S. d. N. Journ. Off.* 1935, S. 1624; diese Zeitschr. Bd. V, S. 892 ff.

95) Vgl. oben S. 516.

96) In diesem Sinne das englische Weißbuch 1936 Cmd. 5107, Nr. 7, 8.

97) Vgl. hierzu die Berichte der *Times* vom 17. u. 18. September.

98) 1936 Cmd. 5107, Nr. 8.

qué des Foreign Office vom 20. September⁹⁹⁾ nicht verwischt werden konnte.

Wenn die britische Regierung gleichwohl weiter bemüht blieb, den englisch-italienischen Gegensatz hinter der Genfer Prozedur zurücktreten zu lassen, so mußte sich gerade dieses Bestreben in einer Verschärfung und Beschleunigung des Völkerbundsverfahrens auswirken.

Der Völkerbundsrat nahm in seiner Sitzung vom 26. September¹⁰⁰⁾ zunächst den Bericht des Fünferkomitees¹⁰¹⁾ entgegen, in welchem dieses, ohne Schlußfolgerungen zu ziehen, über den Verlauf seiner Arbeit berichtete. Der Ratspräsident stellte anschließend fest, daß die Bemühungen des Ausschusses zwar zu keinem Erfolge geführt hätten, daß es aber gleichwohl ratsam erscheine, seine Mission noch nicht für beendet zu erklären. Im übrigen sei jedoch nunmehr der Augenblick gekommen, um einen Bericht des Rates in Gemäßheit des Art. 15 Abs. 4 vorzubereiten. Das Verfahren des Art. 15, dessen Anwendung Abessinien verlangt habe, sei in der Schwebe geblieben, solange sich das Schiedsverfahren auf Grund des italienisch-abessinischen Vertrages von 1928 abgewickelt habe. Der Schiedsspruch habe jedoch den vor den Rat gebrachten Streitfall nicht erledigt. Am 4. September sei daher der Art. 15 anwendbar geworden.

An diese Begründung¹⁰²⁾ schlossen sich folgende Feststellungen an:

»Les thèses des deux parties sont connues. Elles sont exposées dans les documents transmis au Conseil. Si le mémoire détaillé annoncé par le Gouvernement éthiopien arrive en temps utile, il sera pris également en considération.

Je proposerai, en conséquence, que le Conseil prenne dès maintenant des dispositions en vue de la rédaction de son rapport en application du paragraphe 4 de l'article 15. S'inspirant des précédents, il confierait à un Comité du Conseil comprenant des représentants de tous les Membres du Conseil, à l'exception des parties, le soin de préparer ce projet de rapport.

⁹⁹⁾ Es lautete (Times vom 23. Sept. 1935):

»His Majesty's Ambassador in Rome called on Signor Suvich, Under-Secretary of State for Foreign Affairs, on September 20, in order to communicate, in the name of his Majesty's Government in the United Kingdom, the movements of the British Fleet and the reinforcements of men and material of the British garrisons in the Mediterranean, adding that they were not intended to imply any aggressive intention on the part of his Majesty's Government.

He explained that such measures had been taken as a natural consequence of the impression created by the violence of the campaign against the United Kingdom which had been conducted by the Italian Press during the last few weeks.

Signor Suvich made an analogous communication and stated that he was authorized to declare to the Ambassador that Italian military preparations in the Mediterranean Basin were of a purely precautionary nature and had no aggressive aims.«

¹⁰⁰⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1201 ff.

¹⁰¹⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1620 ff., diese Zeitschr. Bd. V, S. 887 ff.

¹⁰²⁾ Über ihre rechtliche Würdigung vgl. oben S. 505.

Je propose que le Conseil décide de ne pas clore sa session. Il se réunirait en temps utile pour approuver le rapport et d'urgence si les circonstances l'exigeaient.»

Nach einer kurzen Aussprache, aus der die Bemerkung Edens hervorzuheben ist, daß der Rat sich seiner nunmehrigen Aufgabe ohne unnötige Verzögerung unterziehen müsse, wurde die Erklärung des Ratspräsidenten bei Abwesenheit Italiens einstimmig angenommen.

Die Anwendung des Art. 15 auf den Abessinienstreit, die erst hiermit eindeutig klargestellt wurde, hält Cereti¹⁰³⁾ deshalb für unzulässig, weil diese Bestimmung, ebenso wie die Art. 12 und 13, nur Streitfälle betreffe, die einer richterlichen oder quasirichterlichen Entscheidung zugänglich seien, während für ernste internationale Fragen, die ihrer Natur nach nicht durch einen formalen Urteilsspruch erledigt werden könnten, insbesondere das Verfahren des Art. 19 in Betracht komme. Diese Auffassung findet jedoch in der Satzung keine Stütze.

Rat und Bundesversammlung haben sich denn auch bisher niemals gehindert gesehen, gerade hochpolitische Fragen im Rahmen des Art. 15 zu behandeln. Wenn dabei selten brauchbare Ergebnisse erzielt wurden, so lag das im übrigen nicht an den Mängeln des — sehr elastisch gehaltenen — Verfahrens; auch die bisherige Praxis hat immerhin gezeigt, daß das mit einem Streifall gemäß Art. 15 befaßte Völkerbundsorgan nicht in die Schranken richterlichen Erkennens gebannt ist, sondern die Möglichkeit hat, zu praktischen politischen Lösungen zu gelangen¹⁰⁴⁾.

Das vom Rat gewählte Verfahren war auch im übrigen frei von rechtlichen Bedenken. Zunächst fehlte es nicht an der gemäß Art. 15 Abs. 1 S. 2 erforderlichen Anregung seitens eines Völkerbundsmitgliedes. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob der Rat bereits auf Grund der abessinischen Klage vom 17. März¹⁰⁵⁾, die lediglich die militärischen Vorbereitungen Italiens betraf, in eine Gesamtprüfung des Streitfalles innerhalb des durch Art. 15 bestimmten Verfahrens hätte eintreten dürfen¹⁰⁶⁾, denn der abessinische Vertreter hatte sich in der Ratssitzung vom 5. September erneut ganz allgemein auf den Art. 15 berufen¹⁰⁷⁾ und damit

¹⁰³⁾ Cereti a. a. O. S. 103 f.

¹⁰⁴⁾ Vgl. in dieser Hinsicht etwa die Feststellung des von der Assemblée angenommenen Berichts im Mandschurenkonflikt; »In view of the special circumstances of the case, the recommendations made do not provide for a mere return to the status quo existing before September 1931« Off. Journ. Spec. Suppl. No. 112, S. 76; die Empfehlung des Rates im Irakstreit an die Parteien »d'arriver à des arrangements à l'amiable« (S. d. N. Journ. Off. 1926, S. 193) oder auch die auf Grund Art. 15 Abs. 4 ergangenen Recommendations im polnisch-litauischen Streit (S. d. N. Journ. Off. 1923, S. 237 f.).

¹⁰⁵⁾ Vgl. oben S. 503.

¹⁰⁶⁾ Über grundsätzliche Bedenken in solchem Fall vgl. Ray, Com. du Pacte 1930, S. 476 f.

¹⁰⁷⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1141.

im Namen seiner Regierung eine neue »requête . . . pour l'application de l'article 15 du Pacte« eingebracht ¹⁰⁸). Wenn Art. 15 Abs. 4 zur sofortigen Anwendung gelangte, so ließ sich das damit rechtfertigen, daß das vom Rat seit dem 4. September ohne Bezugnahme auf eine Satzungsbestimmung eingeschlagene Verfahren jedenfalls faktisch die Aufgabe der »procédure de conciliation« des Art. 15 Abs. 1—3 erfüllt hatte und daß weitere Vermittlungsversuche zur Zeit als aussichtslos erscheinen mußten. Was die Zusammensetzung des mit der Ausarbeitung des Berichtes gemäß Art. 15 Abs. 4 beauftragten Komitees — des sogen. Dreizehnerausschusses ¹⁰⁹) — anlangt, so hatte der Rat hier freie Hand, wenn auch die Berufung des Ratspräsidenten auf frühere Präzedenzfälle nicht stichhält; der Rat wich in Wahrheit von seiner früheren Praxis ab ¹¹⁰). Offenbar geschah das aus der Erwägung, daß man die Bedeutung des Streitfalles und die Solidarität der am Streit nicht beteiligten Ratsmächte von vornherein betonen wollte.

Während die Arbeiten des Dreizehnerausschusses noch im Gang waren, kam der Konflikt in Ostafrika zum offenen Ausbruch.

Der Negus hatte durch Telegramm an den Generalsekretär vom 25. September mitgeteilt, daß er Befehl an seine Truppen gegeben habe, sich 30 km von der Grenze zurückzuziehen »afin qu'il ne puisse exister de doute quant à l'agression en cas de possibilité« ¹¹¹). Ein weiteres Telegramm des abessinischen Herrschers vom 28. September ¹¹²) zeigte an, daß die Anordnung der allgemeinen abessinischen Mobilmachung bevorstehe. Die italienische Regierung stellte hingegen in einem Telegramm vom 3. Oktober ¹¹³) fest, daß es sich bei der Zurücknahme der abessinischen Truppen lediglich um ein strategisches Manöver handle. Durch die

¹⁰⁸) So der Rapport du Conseil en vertu de l'article 15 par. 4 du Pacte, Journ. Off. 1935, S. 1612; diese Zeitschr. Bd. V, S. 908.

¹⁰⁹) Da Italien ausschied, waren insgesamt 13 Ratsmächte vertreten.

¹¹⁰) Der Ratspräsident hatte anscheinend die Anwendung des Art. 15 während des Mandchureistreiches und während des Chacokonfliktes im Auge. In beiden Fällen handelte es sich jedoch um ein Verfahren gemäß Art. 15 Abs. 9, in dessen Verlauf nicht der Rat, sondern die Völkerbundsversammlung einen Ausschuß zur Ausarbeitung des Berichtes gemäß Art. 15 Abs. 4 einsetzte, welchem außer den nicht zu den Parteien zählenden Ratsmitgliedern auch mehrere andere Völkerbundsstaaten angehörten. (Vgl. für den Mandchureistreit: Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 101, S. 88, und hinsichtlich des Chacokonfliktes: Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 124, S. 88). Dagegen hat der Rat in dem vor ihm behandelten Leticiastreit die Anfertigung des Berichtes einem Dreierausschuß übertragen (Vgl. Journ. Off. 1933, S. 501, 512 ff.), und in dem — allerdings besonders getretenen — Fall des polnisch-litauischen Streites erfolgte die Vorbereitung der vom Rat in Gemäßheit des Art. 15 Abs. 4 gefaßten Entschliebung lediglich durch einen Berichterstatter (Journ. Off. 1923, S. 237).

¹¹¹) Journ. Off. 1935, S. 1602.

¹¹²) a. a. O. S. 1603.

¹¹³) a. a. O. S. 1603.

allgemeine Mobilmachung Abessiniens sei eine Lage geschaffen worden, auf Grund deren sich die italienische Regierung genötigt sehe, »d'autoriser le commandement supérieur en Érythrée à prendre les mesures nécessaires de défense«. Bei der großen Kundgebung vom 2. Oktober gab der Duce seinerseits »dem proletarischen und faschistischen Italien«¹¹⁴⁾, dem man »ein wenig Platz an der Sonne« mißgönne, das Signal, daß es mit der 40 Jahre gegenüber Abessinien bewiesenen Langmut zu Ende sei. Amtlichen Mitteilungen aus abessinischer und italienischer Quelle zufolge überschritten am 3. Oktober italienische Truppen den Grenzfluß Mareb und drangen, nachdem sie gegnerische Abteilungen zurückgeworfen hatten, in einer Tiefe von 20 km in abessinisches Gebiet vor¹¹⁵⁾. Am gleichen Tage warfen italienische Kampfflieger Bomben auf Adua und Adigrat ab, wobei sie von abessinischem Feuer empfangen wurden; die Einnahme dieser Orte erfolgte bis zum 6. Oktober¹¹⁶⁾.

Diese Ereignisse, die in Genf als offene Herausforderung angesehen wurden, hatten eine unmittelbare Wirkung auf das laufende Völkerbundsverfahren: man entschloß sich, die langwierige Prozedur des Art. 15 zu verlassen und das Sanktionsverfahren gemäß Art. 16 sofort einzuleiten. In seiner Sitzung vom 7. Oktober nahm der Rat daher zunächst den Bericht des Dreizehnerausschusses entgegen.

Dieser Bericht¹¹⁷⁾ enthält in seinem ersten Teil eine Darstellung der Behandlung des Streitfalles durch den Völkerbundsrat, während ein zweiter Abschnitt die »circonstances du différend« zum Gegenstand hat. Unter diesem Titel erfolgt zunächst eine Prüfung der einschlägigen internationalen Verträge, wobei die Feststellung hervorzuheben ist, daß das Dreimächteabkommen von 1906, falls es als ein die Aufteilung Abessiniens vorbereitender Akt auszulegen wäre, insoweit auf Grund der Art. 10 und 20 der Völkerbundssatzung seine Geltung verloren hätte¹¹⁸⁾.

¹¹⁴⁾ Die Rede ist abgedruckt: *Politica*, Vol XXXV, S. 474 f.

¹¹⁵⁾ Vgl. das abessinische Telegr. v. 3. Okt. 21 h. 30: *Journ. Off.* 1935, S. 1604, Nr. 5 und die italienischen, im Bericht des Comité du Conseil unter I (*Journ. Off.* 1935, S. 1224, diese Zeitschr. Bd. V, S. 920 f.) zitierten Dokumente.

¹¹⁶⁾ Vgl. die Angaben in Anm. 115 und das ital. Telegramm v. 5. Okt. *Journ. Off.* 1935, S. 1605, in welchem das Bombardement von abessinischen Streitkräften in Adua zugegeben wird, sowie die abessinischen Telegr. vom 3. Okt. a. a. O. S. 1604, No. 3 u. 4.

¹¹⁷⁾ *Journ. Off.* 1935, S. 1605 ff. Diese Zeitschr. Bd. V, S. 897 ff. Vgl. ferner hierzu den Brief der italienischen Regierung an den Generalsekretär vom 7. Okt. . . . »transmettant ses objections et ses observations au sujet du rapport du Comité«, a. a. O. 1935, S. 1627 ff.

¹¹⁸⁾ Vgl. hierzu: »Vorgeschichte« a. a. O. S. 780 Anm. 90 und den Brief d. ital. Regierung vom 7. Oktober 1935 *Journ. Off.* 1935, S. 1628. Die darin gegen die Auffassung des Ausschusses vorgebrachten Argumente sind nicht haltbar, da sie an der Völkerbundsmitgliedschaft Abessiniens völlig vorbeigehen.

Im Anschluß an diese Untersuchung nimmt der Bericht in mehreren »observations« zu dem Verhalten Italiens und zu der italienischen Beweisführung Stellung.

Gegen das italienische Vorgehen seit dem 3. Oktober richtet sich zunächst die Bemerkung, daß Abessinien die Stellung eines Völkerbundsmitgliedes mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten genieße und daß Italien und Abessinien durch internationale Verträge — genannt werden die Völkerbundssatzung, der Kelloggspakt, der italienisch-abessinische Vertrag von 1928 und die Haager Fakultativklausel — die Anwendung von Waffengewalt für die Regelung ihrer Streitigkeiten ausgeschlossen hätten.

Wenn weiter ausgeführt wird, daß die Prüfung und Entscheidung der Frage, ob Abessinien die gegenüber dem Völkerbund eingegangenen besonderen Verpflichtungen verletzt habe, allein dem Rat obliege, so sollte damit offenbar die Haltung der italienischen Regierung getroffen werden, insoweit sie sich im Hinblick auf die angebliche Nichterfüllung dieser Verpflichtungen von vornherein geweigert hatte, die Gleichberechtigung Abessiniens anzuerkennen — ein Verhalten, welches in der Tat die eigenmächtige Vorwegnahme einer dem Rat vorbehaltenen Entscheidung bedeutete.

Die anschließende summarische Auseinandersetzung des Berichtes mit den Hauptthesen der italienischen Denkschrift¹¹⁹⁾ wirkt wenig überzeugend, soweit sie eine sachliche Widerlegung der italienischen Anklagen versucht: So werden die von Italien aus der Unsicherheit an den abessinischen Grenzen gezogenen Folgerungen¹²⁰⁾ damit abgetan, daß Frankreich und Großbritannien als die beiden anderen Grenznachbarn Abessiniens alle sie betreffenden Zwischenfälle auf diplomatischem Wege hätten erledigen können. Wenn weiter zur Entlastung der abessinischen Regierung angeführt wird, sie könne sich in den entfernten Provinzen nicht durchsetzen und habe zu den Vorgängen an der Grenze nicht ermutigt, so bedeutet das zumindest keine Widerlegung der italienischen These, daß Abessinien kein geordnetes Staatswesen sei, mag auch an späterer Stelle behauptet werden, daß das Land geeinigter erscheine als zur Zeit des Völkerbundseintritts und daß sich die Zentralregierung jetzt besser durchsetze. Der Bericht muß ferner zugeben, daß die Abschaffung der Sklaverei nach den Feststellungen der zuständigen Völkerbundsorgane keine wirklichen Fortschritte mache und daß auch die Ausführung des Vertrages von 1930 über den Waffenhandel zu Klagen seitens der drei Mächte Anlaß gegeben habe, wenn es auch nicht zu vorsätzlichen und systematischen Verletzungen wesentlicher Verpflichtungen gekom-

¹¹⁹⁾ Vgl. oben S. 511 ff.

¹²⁰⁾ Vgl. oben S. 512.

men sei. Einleuchtender erscheint hingegen die Stellungnahme gegen das von Italien während des Streites eingeschlagene Verfahren: der Bericht kann hier darauf hinweisen, daß Italien mit seinen Beschwerden vor dem 4. September weder den Völkerbundsrat noch die Schiedskommission auf Grund des Vertrages von 1928 befaßt habe; auch danach sei der Fünferplan, der Abessinien auf der Grundlage der Völkerbundssatzung den durch die Umstände gebotenen Beistand habe gewähren sollen, an dem Widerstande Italiens gescheitert. Dieses habe sich volle Handlungsfreiheit für den Schutz seiner Interessen vorbehalten, während die abessinische Regierung seit Beginn des Konflikts bestrebt gewesen sei, zu einer friedlichen Regelung zu gelangen. Nach dieser Darstellung der Umstände »dans lesquelles ont éclaté les hostilités entre l'Éthiopie et l'Italie« schließt der Bericht lediglich mit der folgenden Feststellung ab:

»Après avoir exposé les circonstances du différend, le Conseil devrait maintenant, aux termes de l'article 15 du Pacte, »faire connaître les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce«.

Les faits portés à sa connaissance depuis sa dernière séance par les deux parties lui imposent tout d'abord le devoir urgent de rappeler le respect dû aux dispositions du Pacte. Le Conseil se borne pour le moment à recommander qu'il soit mis fin sans délai à toute violation du Pacte.

Il se réserve de faire ultérieurement toute autre recommandation qu'il jugera utile.«

Mit der Empfehlung »jede Verletzung der Satzung unverzüglich einzustellen« hat man offenbar der Vorschrift des Art. 15 Abs. 4 der Völkerbundssatzung Rechnung tragen wollen. Diese Absicht ist jedoch nicht erreicht worden. Wenn Art. 15 vorschreibt, daß der Bericht sowohl die »circonstances du différend« wie die vom Rat empfohlenen »solutions« enthalten solle, so können unter den letzteren nur konkrete Vorschläge verstanden werden, die den besonderen Umständen des Falles gerecht werden. Die im vorliegenden Falle verwandte abstrakte Formel — mochte sie auch im Hinblick auf das Vorgehen Italiens gewählt sein — kann daher über die Unvollständigkeit des Berichtes im Sinne des Art. 15 Abs. 4 nicht hinweghelfen. Dieses Ergebnis ist nicht ohne Bedeutung für die Beurteilung des weiterhin eingeschlagenen Verfahrens. Wenn der Rat in seiner Sitzung vom 7. Oktober nach Verlesung der Abs. 4 bis 7 des Art. 15 dem Bericht des Dreizehner-Ausschusses gegen die Stimme Italiens zustimmte und das offizielle Protokoll im Anschluß an die Abstimmung feststellt, daß die Annahme des Berichtes einstimmig erfolgt sei, so waren damit zwar die Formvorschriften des Art. 15 Abs. 6 gewahrt; trotzdem traten die in dieser Bestimmung vorgesehenen Rechtswirkungen nicht ein, da »conclusions«, nach denen sich die Parteien hätten zu richten vermögen, überhaupt nicht vorlagen. Zugleich konnte das Verfahren des Art. 15 durch die

Annahme eines Berichts, der einer wesentlichen Voraussetzung des Art. 15 Abs. 4 ermangelte, nicht zu dem satzungsgemäßen Abschluß gebracht werden.

Angesichts dieser Rechtslage hat man von italienischer Seite den Rat, unter Berufung auf die frühere Völkerbundspraxis, einer Satzungsverletzung bezichtigt, da er die Anwendung des Art. 15 auch nach den Ereignissen des 3. Oktober nicht habe unterbrechen dürfen¹²¹⁾. In der Tat ist nicht zu verkennen, daß der Völkerbund seinerzeit in einem sehr ähnlichen Fall eine andere Haltung eingenommen hat: Als während des Mandchureikonflikts die Japaner kurz vor der Fertigstellung des Berichts gemäß Art. 15 Abs. 4 die chinesische Stadt Shanheikwan eroberten und kurz danach die Provinz Jehol militärisch besetzten¹²²⁾, ließ sich die Völkerbundsversammlung gleichwohl nicht von der Annahme eines Berichts mit sehr eingehenden »solutions« abhalten¹²³⁾. Trotzdem erscheint der italienische Vorwurf in rechtlicher Hinsicht unbegründet: Aus einer Stellungnahme des Rates im Chaco-streit¹²⁴⁾ wird man nur entnehmen können, daß der Ausbruch von Feindseligkeiten einer Anwendung des Art. 15 nicht entgegensteht; damit ist jedoch nicht gesagt, daß der Rat nicht die Möglichkeit haben soll, in einem solchen Fall das Verfahren auszusetzen und insbesondere auf »recommendations« gemäß Art. 15 Abs. 4 so lange zu verzichten, als er sich von ihnen keinen Erfolg verspricht. Wollte man das für unzulässig halten, so gelangte man damit zu einer allzu starren Einengung seines Ermessens, wie sie gerade einer Bestimmung, die in erster Linie der elastischen Regelung politischer Streitigkeiten dienen soll¹²⁵⁾, wenig entspricht.

Es war im übrigen von geringer praktischer Bedeutung, daß die Annahme des Dreizehnerberichts keine Rechtswirkungen auszulösen vermochte, da der Rat ungesäumt daran ging, die Anwendung des Art. 15 durch die Einleitung eines auf den Art. 16 gegründeten Verfahrens zu ersetzen. Die Vorbereitungen hierfür wurden bereits in der Sitzung vom 5. Oktober¹²⁶⁾ getroffen. In dieser faßte zunächst Baron Aloisi die italienischen Anklagen gegen Abessinien nochmals zusammen und erklärte das Vorgehen der italienischen Truppen für eine legitime Verteidigungsmaßnahme, die nach der provokatorischen, gegen Italien gerichteten allgemeinen abessinischen Mobilmachung unerläßlich ge-

¹²¹⁾ Cereti, a. a. O. S. 108 f.

¹²²⁾ Im Januar und Februar 1933, vgl. Willoughby, *The Sino-Japanese controversy and the League of Nations*, Baltimore 1935, S. 505.

¹²³⁾ Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 112, S. 56 ff.

¹²⁴⁾ Vgl. hierzu v. Gretschaninow, diese Zeitschr. Bd. V, S. 423 ff.

¹²⁵⁾ Vgl. hierzu oben S. 523.

¹²⁶⁾ Journ. Off. 1935, S. 1210—1213.

worden sei. Der abessinische Delegierte stellte hingegen im Hinblick auf das italienische Vorgehen seit dem 3. Oktober den Antrag, der Rat möge feststellen,

»1^o Que ces faits incontestables constituent, à la charge de l'Italie, le recours à la guerre, tel qu'il est prévu par l'article 16 du Pacte;

2^o Que, par le fait de ce recours à la guerre, se sont produites ipso facto les conséquences inscrites dans l'alinéa 1 de l'article 16«.

Der Rat beschloß darauf zunächst, einen Ausschuss von sechs Mitgliedern ¹²⁷⁾ zur Prüfung der neu entstandenen Lage und zur Berichterstattung einzusetzen. Dieser Ausschuß — das sog. Comité du Conseil — legte in der Ratssitzung vom 7. Oktober einen Bericht ¹²⁸⁾ vor, dessen Schlußfeststellung lautete:

»Le Comité, ayant examiné les faits exposés ci-dessus est arrivé à la conclusion que le Gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la Société des Nations.«

Die diesem Schluß vorangestellten tatsächlichen Feststellungen und Erwägungen lassen erkennen, daß sich der Ausschuß im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 16 zwei Fragen vorgelegt hat:

1. Bedeutet das Vorgehen Italiens einen »recours à la guerre«?
2. Hat Italien damit die in Art. 12 vorgesehenen Verpflichtungen verletzt?

Bei der Beantwortung der ersten Frage läßt der Bericht die Entwicklung des Streitfalles bis zum 3. Oktober außer Betracht: als erhebliche Tatsachen werden lediglich die von diesem Tage an einsetzenden Kampfhandlungen auf abessinischem Gebiet angeführt, während der Hinweis Italiens auf die allgemeine abessinische Mobilmachung mit dem kategorischen Satz abgetan wird:

»L'adoption par un État de mesures de sécurité sur son propre territoire et dans la limite de ses accords internationaux n'autorise pas un autre État à se dégager des obligations du Pacte.«

Man hat unter Zugrundelegung dieser Feststellungen des Berichts den Versuch unternommen, die Kriterien zu ermitteln, nach denen im vorliegenden Falle die Bestimmung Italiens als Angreifers erfolgt sei, und diese Kriterien mit anderen in der Völkerbundspraxis verwandten »tests of aggression« in Beziehung gesetzt ¹²⁹⁾. Damit ergibt sich jedoch eine falsche Fragestellung: Sir John Fisher Williams ¹³⁰⁾ hat zutreffend darauf hingewiesen, daß der Zweck der Art. 12—17 darin besteht,

¹²⁷⁾ Diesem Ausschuß gehörten die Vertreter Großbritanniens, Chiles, Dänemarks, Frankreichs, Portugals und Rumäniens an.

¹²⁸⁾ Journ. Off. 1935, p. 1223—25, diese Zeitschr. Bd. V, S. 920 ff. Über seine rechtliche Auswertung vgl. Rousseau a. a. O. S. 7 ff.

¹²⁹⁾ Quincy Wright a. a. O. S. 52 f.

¹³⁰⁾ Some aspects of the Covenant of the League of Nations 1934, S. 312/13.

schlechthin die friedliche Regelung internationaler Streitigkeiten herbeizuführen, nicht aber den Angriffskrieg im Gegensatz zum Verteidigungskrieg auszuschließen^{130a)}. Es ist denn auch kein Zufall, wenn das Wort Angriff in diesen Artikeln in Gegensatz zum Art. 10 nicht verwandt ist. Wenn daher der vorliegende Bericht sich lediglich auf eine Würdigung der Tatsachen beschränkt, die auf kriegerische Handlungen schließen lassen, und die italienische Berufung auf ein Selbsthilferecht von vornherein abschneidet, so wird man dieser Methode im Hinblick auf die in Frage stehende Anwendung der Art. 12 und 16 der Völkerbundsatzung zustimmen müssen, mag man auch im übrigen der Auffassung sein, daß eine Definition des Angreifers — wie sie etwa hinsichtlich des Art. 10 oder in Nichtangriffs- und Bündnisverträgen erforderlich wird — nicht unter Außerachtlassung der weiter zurückliegenden Umstände des Konfliktes und des Einwandes der berechtigten Selbsthilfe geschehen dürfe. Angesichts des grundlegenden Unterschiedes zwischen beiden Fällen erscheint es daher auch nicht angängig, das hier befolgte Verfahren als einen Anwendungsfall der formalistischen Angriffsdefinition Litvinovs¹³¹⁾ anzusehen¹³²⁾.

Die vom Bericht vorgenommene Auslegung des Begriffes »recours à la guerre« ist aber noch aus einem anderen Gesichtspunkt von Interesse. Dieser Begriff war bis dahin noch nicht zur praktischen Anwendung gelangt, hatte jedoch in den theoretischen, unter den Auspizien des Völkerbundes erfolgten Untersuchungen eine gewisse Klärung gefunden: Insbesondere war in ihnen bereits eine Übereinstimmung darüber zu erkennen, daß für die Feststellung, ob ein »recours à la guerre« im Sinne des Art. 16 vorliegt, eine Kriegserklärung des der Satzungsverletzung beschuldigten Staates nicht Voraussetzung ist.

So sagt der Bericht der »Commission du Blocus« von 1921:

^{130a)} Das widerspricht freilich der Auslegung der Note Sir S. Hoares v. 26. Sept. 1935 (Times v. 30. Sept., p. 14), welche als Voraussetzung für die Einleitung des Verfahrens gemäß Art. 16 einen »act of unprovoked aggression« fordert. Man hat sich denn auch von italienischer Seite (vgl. d. Artikel des Senators Schanzer im Giornale d'Italia vom 21. Juni 1936) auf die Interpretation Sir S. Hoares berufen. Vom Standpunkt der englischen Note aus hätte das Comité du Conseil die Vorgeschichte des Kriegsausbruchs — aus der sich möglicherweise eine Provokation Italiens ergeben konnte — nicht von vornherein aus seinen Erwägungen ausschalten dürfen. Der Vorwurf der Inkonsequenz an die englische Adresse erscheint somit nicht unberechtigt.

¹³¹⁾ Vgl. das Londoner Abkommen über die Definition des Angreifers Martens, 3 N. R. G. 29, S. 33.

¹³²⁾ So offenbar Rousseau, a. a. O. S. 9 ff. Von der gleichen Auffassung geht die — im Temps vom 26. November resumierte — polnische Antwort vom 24. November 1935 auf die italienische Protestnote vom 11. November aus, welche die polnische Stellungnahme in der Sanktionsfrage u. a. mit der Beteiligung Polens an dem Londoner Abkommen (vgl. die vorhergehende Anm.) zu rechtfertigen sucht.

»Aux termes du Pacte, un État qui, en violation des dispositions des articles 12, 13 et 15, recourt à la guerre contre un État membre de la Société, c'est-à-dire, qui agit avec ses forces armées contre cet État, est considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les Membres de la Société«¹³³⁾.

Der »recours à la guerre« wird hier offenbar schon in dem bewaffneten Vorgehen als solchem erblickt. Ferner heißt es etwas unbestimmt in dem Gutachten des anlässlich des Korfustreites eingesetzten Juristenkomitees¹³⁴⁾:

»Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte...«

Auch hier kommt zum Ausdruck, daß der Wille der Partei kein entscheidendes Kriterium für das Vorliegen des Zum-Kriege-Schreitens im Sinne des Art. 16 Abs. 1 S. 1 sein soll.

Schließlich hatte der Brouckèrebericht von 1927¹³⁵⁾ den Fall »où l'État agresseur aurait formellement déclaré la guerre« nur als den offensichtlichsten eines »recours à la guerre« und somit nicht als allein maßgebliches Kriterium für diesen angesehen.

In dem vorliegenden Bericht heißt es nunmehr ausdrücklich:

»Il n'est pas nécessaire que la guerre ait été formellement déclarée pour que l'article 16 soit applicable.«

Weniger enig war man sich über die weitere Frage, ob das Vorliegen des »recours à la guerre« ein kriegerisches Verhalten beider Streitparteien voraussetze. Da in Art. 16 Abs. 1 ein einseitiger Akt ins Auge gefaßt wird, spricht eine sinngemäße Auslegung für die Annahme, daß es auf das Verhalten des durch die Satzungsverletzung bedrohten Teils nicht ankomme¹³⁶⁾. Hiermit befindet sich denn auch die bereits oben erwähnte Definition der »Commission du Blocus« im Einklang. Der Brouckèrebericht neigt hingegen der entgegengesetzten Auffassung zu:

»Faut-il dire qu'un État ne saurait »recourir à la guerre« sans qu'un autre État ne participe à son action de quelque manière, qui peut d'ailleurs être tout à fait légitime, qui peut même résulter d'une nécessité inéluctable? Faut-il admettre que, pour la guerre comme pour la paix, il faut de toute nécessité être deux? Si l'on recule devant cette conséquence, il faut donc accepter qu'un État puisse recourir à la guerre sans qu'il y ait état de guerre, ce qui serait assurément singulier!

L'histoire nous fournit force exemples de violences, d'agressions qui n'ont pas conduit à la guerre, soit que la victime, trop faible ou trop pusillanime, se soit soumise sans offrir aucune résistance, soit que des

¹³³⁾ S. d. N. Doc. A. 14. 1927. V. S. 17.

¹³⁴⁾ Journ. Off. 1924, S. 524.

¹³⁵⁾ S. d. N. Doc. A. 14. 1927. V. S. 68.

¹³⁶⁾ In diesem Sinne auch Fisher Williams, a. a. O. S. 300 ff. A. M. anscheinend Ray, Comm. du Pacte, 1930, S. 363, Note 1.

négociations ou la médiation d'un tiers ait permis d'arranger les choses avant que l'état de guerre ait pu s'établir. C'est que l'état de guerre n'existe vraiment qu'à partir du moment où le pays attaqué, relevant le défi qu'on lui jette, à admis, à son tour, que l'état de guerre existe.«

Auch der vorliegende Bericht bringt keine eindeutige Klärung, da er immerhin Kampfhandlungen von abessinischer Seite erwähnt und nicht festzustellen ist, ob das Comité du Conseil hierauf entscheidendes Gewicht gelegt hat.

Nach der Feststellung, daß ein »recours à la guerre« erfolgt sei, machte die Bejahung der weiteren Frage, ob Italien gegen den Art. 12 der Völkerbundssatzung verstoßen habe, keine Schwierigkeiten. Der Bericht beschränkt sich in dieser Hinsicht auf die Wiedergabe des Art. 12, insbesondere der Bestimmung, wonach sich die Völkerbundsmitglieder verpflichten

»qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après . . . le rapport du Conseil . . . Le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.«

Im Anschluß hieran wird bemerkt, daß die abessinische Regierung den Streit auf Grund von Art. 15 vor den Rat gebracht habe und daß dieser Artikel nach der Erklärung des Ratspräsidenten vom 26. September am 4. September anwendbar geworden sei¹³⁷⁾. Schließlich werden die Erklärungen des italienischen Vertreters angeführt, aus denen hervorging, daß sich Italien die volle Handlungsfreiheit wahre¹³⁸⁾ und eine Lösung des Streites nicht mit den Mitteln der Satzung für möglich halte¹³⁹⁾. Durch diese Zitate sollte offenbar zum Ausdruck gebracht werden, daß die italienische Regierung das durch die Satzung vorgeschriebene Verfahren vorsätzlich mißachtet habe.

Wenn der Bericht ferner nach Erwähnung der Anrufung des Rates auf Grund des Art. 16 durch die abessinische Regierung feststellt

»Quand un Membre de la Société invoque l'article 16 du Pacte, chacun des autres Membres doit examiner les circonstances du cas particulier«,

so wird damit ein Grundsatz ausgesprochen, zu dem sich bereits die erste Völkerbundsversammlung bekannt hat¹⁴⁰⁾ und der auch späterhin niemals in Frage gestellt worden ist¹⁴¹⁾.

¹³⁷⁾ Vgl. oben S. 522.

¹³⁸⁾ So Baron Aloisi in den observations zum Fünferplan, vgl. oben Anm. 94.

¹³⁹⁾ Vgl. oben S. 516.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Nr. 2 des von der Assemblée am 10. 12. 1920 angenommenen Berichts, Actes de l'Ass. 1920, Séances Plén. S. 407 ff.

¹⁴¹⁾ Vgl. insbes. die 4. Entschliebung der Völkerbundsversammlung vom 4. Oktober 1921: »Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte . . .« und dazu die Feststellung des Rütgers Memorandums (Journ. Off. 1928, S. 679): »Cette doctrine est généralement acceptée aujourd'hui . . .«

Allerdings war im Jahre 1921, als man sich im Völkerbunde eingehend mit der Reform und praktischen Ausführung des Art. 16 befaßte ¹⁴²⁾, der Versuch unternommen worden

»de concilier, d'une part, la liberté et l'indépendance des États relativement à la constatation de la rupture de pacte et, d'autre part, la nécessité manifeste de mettre d'accord les Membres de la Société sur la réalité de la rupture effective du Pacte . . .« ¹⁴³⁾.

Zu diesem Zweck hatte die 3. Völkerbundskommission in Vorschlag gebracht, daß der Rat über die Frage, ob eine Satzungsverletzung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 S. 1 vorliege, ein Gutachten erstatten solle, hierfür aber die folgende Ergänzung des Art. 16 für erforderlich gehalten:

»Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des Membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des Membres contre qui cette guerre est entreprise.« ^{143a)}

Das geschah mit der Begründung, es sei nicht angängig, daß der der Satzungsverletzung beschuldigte Staat durch Teilnahme an der Abstimmung die Annahme des Gutachtens durch den Rat entscheidend beeinflussen könne; dieses Ergebnis sei aber nur durch die vorgesehene Satzungsänderung zu vermeiden, da sonst im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 4 Abs. 5 der Völkerbundssatzung, der Grundsatz der Einstimmigkeit uneingeschränkt zur Anwendung kommen müsse ¹⁴⁴⁾. Die vorgeschlagene Abänderung wurde denn auch von der Völkerbundsversammlung in der Sitzung vom 4. Oktober angenommen ¹⁴⁵⁾; sie ist aber mangels der erforderlichen Ratifikationen niemals in Kraft getreten.

Wenn sich das Comité du Conseil bei dieser Sachlage den Vorschlag der 3. Kommission von 1921 im vorliegenden Falle nicht zu eigen gemacht hat und in seinem Bericht ein Gutachten des Rates nicht in Erwägung zieht, so geschah dies offenbar, weil es — im Gegensatz zu einer verschiedentlich in der Wissenschaft vertretenen Meinung ¹⁴⁶⁾ — die Rechtsauffassung der 3. Kommission teilte und daher

¹⁴²⁾ Vgl. hierüber im einzelnen Ray, *Commentaire du Pacte* S. 512 ff.

¹⁴³⁾ Bericht der 3. Kommission vom 3. September 1921. *Actes de l'Assemblée, Séances des Commissions I*, S. 384.

^{143a)} So die von der Assemblée angenommene Fassung, die von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission unwesentlich abweicht.

¹⁴⁴⁾ Vgl. Bericht der 3. Kommission a. a. O. S. 385/86.

¹⁴⁵⁾ *Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 6*, S. 14.

¹⁴⁶⁾ Für die Anwendung des Grundsatzes »nemo iudex in re sua« auf Streitverfahren vor dem Rat treten namentlich ein: Schücking-Wehberg, *Völkerbundssatzung* 1 3. Aufl. S. 513 ff.; Fisher-Williams, *The League of Nations and Unanimity*, in: *Chapters on Current International Law and the League of Nations*, London 1929, S. 437 f. (mit Einschränkung auf Fälle, in denen der Rat »judicially« tätig wird); Éles, *Le prin-*

Italien nicht Gelegenheit geben wollte, die Annahme des Gutachtens durch seine Gegenstimme zu verhindern. Es war nur folgerichtig, wenn der Ausschuß bei dieser Einstellung auch die EntschlieÙungen der Völkerverbundversammlung vom 4. Oktober 1921¹⁴⁷⁾ nicht berücksichtigte, in welchen die Vorschläge der 3. Kommission ihren Niederschlag fanden¹⁴⁸⁾. Mochte die Assemblée auch dem Rate und dem Völkerverbund nahegelegt haben, diese EntschlieÙungen als vorläufige Richtlinien bis zum Inkrafttreten der beabsichtigten Satzungsänderungen zur Anwendung zu bringen und der Rat seine Bereitschaft hierzu seinerzeit erklärt haben¹⁴⁹⁾, so handelte es sich bei diesem Wunsche doch nur um eine unverbindliche — zudem nur für eine kurze Zwischenzeit gedachte¹⁵⁰⁾ — Empfehlung. Es ist denn auch anerkannt, daß den EntschlieÙungen vom 4. Oktober 1921 nur die Bedeutung von Anregungen von besonderem Interesse zukommt, die hinter zwingenden Bestimmungen der Satzung zurücktreten müssen¹⁵¹⁾.

Der Fortgang des Völkerverbundsverfahrens¹⁵²⁾ vollzog sich im Einklang mit der im Bericht des Comité du Conseil zum Ausdruck gelangten Auffassung: Der Bericht wurde daher nicht vom Rate als solchem angenommen^{152a)}; vielmehr erklärten zunächst die am Streit nicht beteiligten Ratsmitglieder auf die entsprechende Aufforderung des Präsidenten einzeln, daß sie den Schlußfolgerungen des Berichts zustimmten¹⁵³⁾. Die Befragung der Parteien ergab sodann die Ablehnung des Berichts mit allen Vorbehalten hinsichtlich des Verfahrens seitens

cipe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe, Paris 1935, S. 198 ff. Für den insbesondere hier in Betracht kommenden Fall vgl. Éléments a. a. O. S. 202 f.

¹⁴⁷⁾ Journ. Off. Suppl. Spéc. No. 6, S. 24/26.

¹⁴⁸⁾ In der 5. und 6. EntschlieÙung heißt es: »5. Le Conseil sera saisi d'urgence de tous cas de rupture du Pacte, prévu par l'art. 16, à la demande de tout État Membre de la Société . . . 6. Si le Conseil est d'avis qu'un État est en rupture de Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis, sera transmis d'urgence à tous les Membres de la Société avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet acte sera donné la plus large publicité.«

¹⁴⁹⁾ Journ. Off. 1922, S. 88, 120/21.

¹⁵⁰⁾ Vgl. Ray, Commentaire du Pacte, S. 518.

¹⁵¹⁾ In diesem Sinne das Rütgers-Memorandum, Journ. Off. 1928, S. 769. Zum gleichen Ergebnis gelangt der Brouckère-Bericht, S. d. N. Doc. A. 14. 1927, V, p. 65.

¹⁵²⁾ Vgl. hierzu Woermann a. a. O. S. 606 ff.

^{152a)} Wenn Rousseau a. a. O. S. 18 meint: »Il s'agissait bien là d'une constatation effectuée par le Conseil au titre d'organe de la Société des Nations«, so geht dieser Schluß offenbar auf ein Versehen zurück. Denn der Bericht des Comité du Conseil schließt nicht, wie Rousseau a. a. O. irrig zitiert: »Le Conseil . . .«, sondern »Le Comité ayant examiné les faits ci-dessus est arrivé à la conclusion . . .«

¹⁵³⁾ Das Protokoll bemerkt: »Les Membres du Conseil autres que les parties se déclarent l'un après l'autre d'accord avec les conclusions du rapport.«

Italiens ¹⁵⁴) und seine Annahme durch Abessinien. Nunmehr erklärte der Präsident:

»Je constate que quatorze Membres de la Société des Nations représentés au Conseil considèrent que nous nous trouvons dans le cas d'une guerre engagée contrairement aux obligations de l'art. 12 du Pacte.

En conséquence le rapport du Comité du Conseil et le procès-verbal de la présente séance seront envoyés à tous les Membres de la Société des Nations. Ainsi que l'Assemblée le constatait dans sa résolution du 4 octobre 1921, »les obligations qui incombent aux Membres en vertu de l'art. 16 découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités« . . . »

Um auch der Stellungnahme der übrigen Völkerbundsmitglieder eine feierliche und ihre Solidarität bekundende Form zu geben, wurde ähnlich in der Völkerbundsversammlung verfahren, die bereits am 9. Oktober zusammentrat. Auch hier kam es zu keiner Beschlußfassung, so daß es verfahrensrechtlich ohne Bedeutung war, wenn außer dem italienischen Delegierten ¹⁵⁵) die Vertreter Österreichs ¹⁵⁶), Ungarns ¹⁵⁶) und Albanien ¹⁵⁷) die Schlußfolgerungen des Berichts des Comité du Conseil ¹⁵⁸) ablehnten. Der Präsident bemerkte ¹⁵⁹) denn auch lediglich hinsichtlich der Zustimmung der übrigen Delegationen

»Aucune autre délégation n'ayant demandé la parole, j'interprète le silence de toutes les délégations, sauf celles que je viens de citer et celles qui se sont réservé le droit de prendre encore la parole, comme un acquiescement de leur gouvernement à l'avis déjà exprimé par quatorze Membres du Conseil ^{159a}).

L'Assemblée prendra acte de cette constatation.«

Nunmehr konnte der Sanktionsmechanismus zum erstenmal in der Geschichte des Völkerbundes unter praktische Bewährung gestellt werden.

Das Völkerbundsverfahren im vorliegenden Fall widersprach insofern allen bisherigen Genfer Gepflogenheiten, als Italien durch die

¹⁵⁴) Baron Aloisi hatte vorher im Namen seiner Regierung gegen die Beschlußfassung Protest eingelegt, da er den Bericht erst am gleichen Tage erhalten habe und er daher mindestens einen Tag Frist benötige, um den italienischen Standpunkt im Einvernehmen mit seiner Regierung formulieren zu können.

¹⁵⁵) In der Sitzung vom 10. Oktober; Actes de la 16^e Ass. Plén., S. 102 ff.

¹⁵⁶) In der Sitzung vom 9. Oktober; a. a. O. S. 101 f. Vgl. dazu die Feststellung des Präsidenten in der Sitzung vom 10. Okt. a. a. O. S. 105: »D'accord avec les délégations de l'Autriche et de la Hongrie, je suis appelé à constater qu'elles ont formulé, au nom de leur gouvernement, un avis contraire sur les questions soumises à l'Assemblée. . . «

¹⁵⁷) In der Sitzung vom 11. Oktober, a. a. O. S. 114.

¹⁵⁸) Dieser Bericht war der Völkerbundsversammlung mit einem Auszug des Protokolls der Ratssitzung durch den Ratspräsidenten zugeleitet worden. Vgl. d. Erkl. des Präsidenten der Bundesvers. in der Sitzung vom 9. Okt., a. a. O. S. 100 f.

¹⁵⁹) In der Sitzung vom 10. Okt., a. a. O. S. 106.

^{159a}) In Wahrheit handelte es sich um 13 Ratsmitglieder und Abessinien.

überstürzte Behandlung des Berichts des Comité du Conseil seitens des Rates ¹⁶⁰) faktisch die Möglichkeit genommen wurde, seinen Standpunkt zu diesem Bericht darzulegen, bevor die Stellungnahme der anderen Ratsmächte erfolgte. Ließ sich auch im übrigen die strikte Anwendung der Satzung nicht bestreiten ¹⁶¹), so ist doch der italienische Einwand daß sich das Vorgehen gegen Italien aufs schärfste von der bisherigen Völkerbundspraxis unterscheidet ¹⁶²), nicht von der Hand zu weisen. Wenn Ray ¹⁶³) im Jahre 1933 schreiben konnte, nichts beweise besser als die letzten Ereignisse »le peu de chance qu'il y a de voir mettre en cause l'art. 16 du Pacte«, so hatte er hierbei sowohl den Chaco-Konflikt wie den japanisch-chinesischen Streit im Auge. In der Tat hat der Völkerbund im ersteren Fall, weder als Paraguay offiziell den Krieg erklärt und Bolivien die Anwendung des Sanktionsartikels ausdrücklich beantragt hatte ¹⁶⁴), noch später, als sich Paraguay den Empfehlungen des Berichts gemäß Art. 15 Abs. 4 nicht fügte, die Anwendung des Art. 16 in Betracht gezogen ¹⁶⁵). Entsprechend wurde im Mandschureikonflikt verfahren: Auch nachdem das Verfahren auf Grund von Art. 15 eingeleitet war und Japan trotzdem seine militärische Invasion in der Mandschurei fortsetzte, geschah des Art. 16 keine Erwähnung, obwohl das Nichtbestehen eines formellen Kriegszustandes zwischen den Streitteilen — gerade nach der im Abessinienkonflikt von der Ratsmehrheit anerkannten Auffassung — hierfür nicht als Rechtfertigung dienen konnte ¹⁶⁶).

¹⁶⁰) Vgl. die oben Anm. 154 erwähnte Erkl. d. Barons Aloisi und dazu d. Artikel v. Senatore Schanzer: *Giornale d'Italia* v. 24. Juni 1936.

¹⁶¹) Der Versuch von Cereti a. a. O. S. 109 f., die Anwendung der Art. 12 und 16 als unzulässig hinzustellen, da ihnen gegenüber Art. 10 *lex specialis* gewesen sei, ist offenbar abwegig.

¹⁶²) In diesem Sinne z. B. Baron Aloisi in einem durch Rundfunk verbreiteten Interview vom 13. Oktober 1935 (*Temps* vom 15. Okt.). Vgl. gegen die ital. These: ein — offenbar von Völkerbundskreisen inspiriertes — *Communiqué* der Agence Havas, *Temps* vom 10. Okt., sowie — hinsichtlich des Vergleichs mit dem mandschurischen Streite — die *Ausf. Edens* im Unterhaus v. 23. Okt., *Parl. Deb. Commons* vol. 305, Sp. 219/20

¹⁶³) *Troisième Suppl. au Comm. du Pacte* S. 72.

¹⁶⁴) *Journ. Off.* 1933, S. 765 ff.

¹⁶⁵) Bei der Verhängung des Waffenembargos über Paraguay wurde eine Berufung auf den Art. 16 ängstlich vermieden und das Recht zu dieser Maßnahme aus Art. 15 hergeleitet. Vgl. das Gutachten der 1. Kommission, *Ass. 1934, Suppl. Spéc.* 124, S. 167 und die Entschließung der *Assemblée*, a. a. O. S. 88.

¹⁶⁶) Vgl. hierzu Willoughby, a. a. O. Chapter XXI. Wenn Eden, a. a. O. (vgl. oben Anm. ¹⁶²) geltend macht, daß China die diplomatischen Beziehungen zu Japan nicht abgebrochen und — im Unterschied zu Abessinien — den Art. 16 nicht angerufen habe, so ist darauf zu erwidern, daß beide Umstände für die Anwendung des Art. 16 nicht Voraussetzung sind; im übrigen waren auch im vorliegenden Fall die diplomatischen Beziehungen zwischen den Streitteilen noch nicht abgebrochen, als die Feststellung des »recours à la guerre« durch Rats- und Völkerbundsmitglieder

Wenn man sich nunmehr wenige Tage nach dem Beginn der Feindseligkeiten zur Anwendung einer Satzungsbestimmung bereit fand, die nach den bisherigen Erfahrungen nahezu als obsolet gelten mußte, so mochte der Bruch mit der alten Praxis von Völkerbundsidealisten fürs erste als Zeichen des Fortschritts ihrer Idee gefeiert werden; er konnte jedoch nicht die Tatsache verdecken, daß die jeweilige Handhabung der Völkerbundssatzung von den sehr realen, wenn auch nicht immer offen zutage tretenden Interessen der in Genf führenden Mächte bestimmt wird.

erfolgte. Beachtlicher — aber zweischneidig — ist das politische Argument Edens, der Umstand, daß Sowjetrußland und die Vereinigten Staaten dem Völkerbunde nicht angehörten, habe im Falle Japans gegen eine kollektive Aktion gesprochen.
