

Zur Reform des Völkerbundes *)

Dr. Frede Castberg, Professor a. d. Universität Oslo 1)

I.

Die Niederlage des Völkerbundes im italienisch-äthiopischen Konflikt ist eine Tragödie, die für alle Friedensfreunde die Frage einer Reform des Völkerbundes aufgeworfen hat. Man fragt sich: Welches sind die verhängnisvollen Mängel in der gegenwärtigen Organisation des Völkerbundes? Wie muß der Völkerbund umgestaltet werden, um eine Garantie für Recht und Frieden bieten zu können, wie sie die meisten Menschen erhoffen?

Es mag sein, daß die heutigen Leiden der Menschheit ihren Grund zum größten Teil in der herrschenden Geistesverfassung haben. Es ist unschwer einzusehen, daß das Leben anders sein würde, wenn die Menschen weniger habgierig, weniger fanatisch, weniger gehässig und weniger argwöhnisch sein würden, als es der Fall ist. Aber man darf die Arbeit für bessere, und wirksamere Rechtsregeln und -Institute nicht deshalb aufgeben, weil die Menschen nun einmal so sind. Im übrigen besteht sicherlich eine Wechselwirkung: Die Rechtsregeln wirken auf die Mentalität, wie wiederum die Mentalität ihrerseits auf die Entwicklung des Rechts und seiner Institute Einfluß hat.

Ist man der Ansicht, daß Frieden und Recht Werte im Leben der Völker sind — selbst darüber sind heutzutage nicht alle einig — und ist man weiter der Ansicht, daß die Arbeit für diese Werte den Einsatz lohnt, so ist es sicherlich notwendig, den Kampf aufzunehmen für einen Geist der Verträglichkeit und für die Schaffung wirksamer, der Gerechtigkeit dienender Friedensgarantien.

Die Friedenshoffnungen der Menschen haben sich nach dem Weltkrieg in erster Linie an die Institution des Völkerbundes geknüpft, und so sind es die Schwächen des Völkerbundes, die wir in der gegenwärtigen Situation vor allem untersuchen müssen. Diese Aufgabe muß so praktisch wie möglich angefaßt werden. Es handelt sich nicht darum, die Mängel des Völkerbundes sozusagen im Lichte eines inter-

*) Vortrag gehalten in Stockholm am 4. August 1936.

1) Aus dem Norwegischen übertragen von Dr. Joachim-Dieter Bloch.

nationalen Idealrechtszustandes zu betrachten. Dann müßte jeder einzige Artikel der Völkerbundssatzung umgeformt werden. Ich werde nur auf die Mängel eingehen, deren Beseitigung in einer nicht allzu fernen Zukunft möglich — und notwendig — ist. Diese Mängel sind so offensichtlich, daß sie in der letzten Zeit sozusagen in der ganzen Welt erörtert worden sind.

Nach der Niederlage des Völkerbundes im italienisch-abessinischen Konflikt liegt es nahe, zunächst die Mängel des Sanktionssystems hervorzuheben. Man kann sagen, daß das Sanktionssystem einerseits nicht wirksam genug gewesen ist, während es andererseits trotzdem eine ernste Gefahr für die Neutralität der Völkerbundsstaaten in einem kommenden Kriege in sich schließt. Art. 16 der Völkerbundssatzung sieht Sanktionen gegen den Staat vor, der im Widerspruch zu den Bestimmungen des Paktes zum Kriege schreitet, und legt den Mitgliedern des Bundes die Verpflichtung auf, die wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen zu ihm abzubrechen. Die Pflicht der Mitglieder, in der durch den italienischen Angriff auf Abessinien geschaffenen Situation an wirtschaftlichen Sanktionen teilzunehmen, war nicht zweifelhaft. Andererseits ist wohl nunmehr ein Präzedenzfall dafür geschaffen worden, daß eine unmittelbare Pflicht zur Anwendung militärischer Machtmittel gegen den Paktbrecher nach der Satzung nicht besteht. Dagegen haben manche der Regierungen, die an den wirtschaftlichen Sanktionen gegen Italien teilgenommen haben, behauptet, daß die Satzung eine Verpflichtung zu militärischer Hilfeleistung für den Fall begründe, daß ein Bundesmitglied durch die Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen in Krieg verwickelt wird. Diese Verpflichtung wurde aus einem Passus des Art. 16 hergeleitet, der den Mitgliedern gebietet, sich gegenseitig zu unterstützen, sofern der Paktbrecher gegen einen von ihnen Sondermaßnahmen ergreifen würde. Meiner Ansicht nach geht diese Bestimmung nicht so weit. Aber schon die Tatsache, daß gewisse Großmächte eine solche etwaige Verpflichtung zu militärischer Unterstützung in die Satzung hineininterpretieren, zeigt, wie das Sanktionssystem benutzt werden kann, um Staaten gegen ihren Willen in den Krieg hineinzuziehen.

Überdies enthält Art. 16 noch eine andere Bestimmung, die die Völkerbundsmitglieder unzweifelhaft verpflichtet, im Widerspruch zu den üblichen Neutralitätspflichten zu handeln. Es ist dies die Vorschrift, daß die Bundesmitglieder den Streitkräften jedes anderen Mitglied, das an einer gemeinsamen Aktion zur Wahrung der Paktverpflichtungen teilnimmt, den Durchmarsch durch ihr Territorium gestatten müssen. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß diese Bestimmung die Mitglieder des Völkerbundes in höchstem Maße der Gefahr aussetzt, in den Krieg hineingezogen zu werden. Besonders

gefährlich würde die Situation werden, falls sich der Völkerbund in zwei Gruppen scheiden würde, die sich über die Frage, wer von den Kriegführenden als Angreifer anzusehen und daher den Sanktionen auszusetzen ist, nicht einigen können.

Jedes Sanktionssystem wird, wenn es wirksam sein soll, von den einzelnen Bundesmitgliedern die Aufgabe der Neutralität verlangen. Soll aber die Neutralität geopfert werden, so muß dies für ein System geschehen, das wirkliche Sicherheit gewährt. Das ist gegenwärtig nicht der Fall. Die Staaten sind der Gefahr ausgesetzt, in fast jeglichen Konflikt hereingezogen zu werden, ohne eine Garantie für ihre Sicherheit zu haben.

Eine andere wesentliche Schwäche des gegenwärtigen Völkerbundes ist der Mangel an wirksamen Mitteln, um einem drohenden Kriege vorzubeugen. Auch darauf ist schon oft hingewiesen worden. Die Völkerbundssatzung trifft verhältnismäßig eingehende Bestimmungen darüber, was die Mitglieder tun sollen, um einen Staat zu treffen, der satzungswidrig zum Kriege geschritten ist. Für diesen Fall sind »Sanktionen« vorgesehen, wenn sie auch, wie erwähnt, recht mangelhaft sind. Aber es findet sich in der Satzung fast nichts darüber, wie der Ausbruch eines drohenden Krieges verhindert werden soll. Im Falle der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr in bezug auf die »Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit« eines Bundesmitgliedes wird der Rat nach Art. 10 die Mittel in Erwägung ziehen, die die Erfüllung der von den Mitgliedern übernommenen Garantiepflicht sichern können. Und Art. 11 erklärt jede Bedrohung mit Krieg für eine Angelegenheit, die den ganzen Bund interessiert, der daraufhin »die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat«. Aber es ist dem Völkerbundsrat keine besondere Befugnis erteilt worden, den in einen gefährlichen Konflikt verwickelten Parteien bindende Anweisungen zur Verhütung des Krieges zu geben. Bindende Beschlüsse dieser Art können im Rate nur getroffen werden, wenn die Parteien selbst sie akzeptieren. Wenn der Rat es also z. B. in einer territorialen Streitigkeit zwecks Verhütung eines Krieges für notwendig hielte, daß der im Besitz des strittigen Territoriums befindliche Staat sich der Ausübung einzelner Hoheitshandlungen enthielte, so hat er nach der Satzung keine Befugnis, eine solche Auflage ohne die Einwilligung des betroffenen Staates zu machen. Ebenso wenig kann er etwa in einem drohenden Konflikt zwischen zwei Nachbarstaaten diesen aufgeben, ihre Truppen bis zu gewissen Linien innerhalb ihrer Landesgrenzen zurückzuziehen.

Wie mangelhaft das kriegsverhütende System der Satzung wirkt, hat man ganz besonders klar beim italienisch-abessinischen Konflikt gesehen. Hier konnte die eine Partei ungehindert durch den Völker-

bund in aller Öffentlichkeit monatelang die umfassendsten Vorbereitungen zu ihrem Eroberungszug treffen, während die Bestrebungen des Völkerbundes ausschließlich den Charakter eines Schlichtungsversuchs hatten, der unter den gegebenen Verhältnissen zu keinem befriedigenden Ergebnis führen konnte.

Der dritte und letzte Mangel, auf den ich hinweisen möchte, haftet nicht nur dem Völkerbund, sondern im großen und ganzen dem gesamten gegenwärtigen internationalen Rechtssystem an. Ich meine den einseitig statischen Charakter des Völkerbundpaktes und des ganzen positiven Völkerrechts. Das Völkerrecht wird als ein System von Rechtsregeln aufgefaßt, das bestehende, erworbene Rechte gegeneinander abgrenzt und die bestehenden Rechtsverhältnisse reguliert, jede Neuordnung dieser Verhältnisse aber der Vereinbarung der Staaten überläßt. Der Völkerbundspakt bezweckt in erster Linie, die erworbenen Rechte der Mitglieder gegen Angriffe zu garantieren. Für die dynamische Seite im Staatsleben — die Fortentwicklung und Reform des Rechts — ist schlecht gesorgt. Art. 19 der Satzung gibt allerdings der Völkerbundsversammlung das Recht, von Zeit zu Zeit die Bundesmitglieder aufzufordern »à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde«. Aber erstens kann die Versammlung, wie aus dem Wortlaut klar hervorgeht, keinem Staat bindende Anweisungen erteilen, sich auf eine Revision vertraglicher Vereinbarungen einzulassen; sie kann nur dazu auffordern. Hinzu kommt, daß die Staaten, die in erster Linie an der Aufrechterhaltung des status quo interessiert sind — und dazu gehören die meisten und auch die mächtigsten Mitglieder des Völkerbundes — die Tendenz gezeigt haben, den Art. 19 in einer Weise auszulegen, die diese Bestimmung völlig wertlos macht.

In einer Note, die der damalige französische Außenminister Paul-Boncour am 7. Juni 1933 an den rumänischen Gesandten in Paris gerichtet hat ²⁾, heißt es, daß die französische Regierung keine andere Auslegung des Art. 19 anerkennen werde als die, daß die Aufforderung zur Vertragsrevision Einstimmigkeit sämtlicher an der Abstimmung teilnehmender Bundesmitglieder, einschließlich der Stimmen der beteiligten Parteien, verlange. Die Anerkennung einer solchen Auslegung würde den status quo-Staaten das Recht geben, selbst eine einfache Aufforderung des Völkerbundes zur Nachprüfung unanwendbar gewordener Verträge zu verhindern. Auf derselben Linie der Zerstörung der Idee des Art. 19 liegt es, wenn die Völkerbundsversammlung im Jahre 1928 bei der Ausarbeitung der Generalakte für die friedliche

²⁾ Abdruck: diese Zeitschr. Bd. IV, S. 111.

Beilegung internationaler Streitigkeiten in die Generalakte eine ausdrückliche Bestimmung des Inhalts aufgenommen hat, daß internationale Gerichte selbst in Nicht-Rechtsstreitigkeiten nach dem geltenden Recht zu urteilen hätten. Als ob eine Streitfrage, die gerade daraus entstanden ist, daß ein Staat ein bestehendes Rechtsverhältnis für untragbar und abänderungsbedürftig hält, zufriedenstellend dadurch gelöst werden könnte, daß über sie nach geltendem Recht entschieden, also jeder Revisionsanspruch sozusagen automatisch abgewiesen wird. Wenn man in dieser Weise zur Lösung der besonders schwierigen und gefährlichen Konflikte als einzigen Weg den diplomatischer Verhandlungen offen läßt, so setzt man damit eine Prämie auf die Aufrüstung der Revisionsstaaten. Denn es liegt klar auf der Hand — und die Erfahrung bestätigt es — daß für die Durchführung einer Revision, die ausschließlich von dem Gutdünken des besitzenden Staates abhängt, die militärische Stärke des fordernden Staates ausschlaggebend wird.

Die soeben aufgezeigten Mängel des geltenden Systems sind meiner Meinung nach die wichtigsten. Man kann natürlich sagen, daß der größte Mangel im Zusammenleben der Staaten heute der ist, daß man keine Abrüstung durchgeführt, ja noch nicht einmal eine wirksame Rüstungsbeschränkung in Angriff genommen hat. Aber der Fehler liegt hier kaum in der Organisation. Durch den Ausbau der internationalen Organisationen, in erster Linie des Völkerbundes, wäre aber die Aufgabe zu lösen, wirksame Sanktionen gegen den Krieg, wirksame Mittel zur Verhütung von Kriegen und wirksame Organe zur Beilegung aller Konflikte einschließlich derjenigen zu schaffen, die in Revisionsansprüchen ihren Grund haben.

II.

Wird nun die Frage aufgeworfen, welche Politik ein kleiner und friedliebender Staat in diesen Reformfragen verfolgen soll, so muß meiner Ansicht nach zwischen den Bedürfnissen des Augenblickes und den Plänen unterschieden werden, die mehr in die Zukunft weisen.

In der heutigen Situation halte ich es für unbedingt notwendig, daß Staaten wie die nordischen in allen mit Sanktionen zusammenhängenden Fragen ihre nationale Unabhängigkeit wahren. Die Sanktionen sind in ihrer heutigen Form und unter den heutigen Umständen, wie bereits erwähnt, eine besondere Gefahr. Es war daher meiner Meinung nach richtig, daß die sieben sog. neutralen Staaten in ihrer Genfer Erklärung vom 1. Juli d. Js. gegenüber der Anwendung des Art. 16 Vorbehalte machten 3). Es kann mit einem gewissen moralischen

3) S. d. N. *Questions Politiques* 1936. VII. 9 (A. 31. 1936. VII). Das Communiqué lautet:

«Les ministres des Affaires étrangères de *Danemark*, d'*Espagne*, de *Finlande*, de

Recht darauf hingewiesen werden, daß die Sanktionspflicht nach Art. 16 die Durchführung der Abrüstungsverpflichtung nach Art. 8 zur Voraussetzung hat. Wenn die Abrüstungsbestimmung nicht erfüllt wird, kann auch nicht Erfüllung der Sanktionsbestimmung verlangt werden. Rein juristisch ist diese Argumentation vielleicht anfechtbar aus Gründen, auf die ich hier nicht näher eingehen will. Aber selbst wenn man die unbeschränkte Geltung des Art. 16 annimmt, so hindert das nicht, die Annahme einer einschränkenden Auslegung zu verlangen unter der Drohung, aus dem Bunde auszutreten, falls diese einschränkende Auslegung nicht akzeptiert werden sollte. Es muß meiner Ansicht nach klar zum Ausdruck gebracht werden, daß wir uns in Zukunft nicht automatisch an jedweder Völkerbundsaktion gegen einen angreifenden Staat beteiligen werden, ohne Rücksicht darauf, ob nicht der ange-

Norvège, des Pays-Bas, de Suède et de Suisse ont procédé à un échange de vues sur les conséquences des événements actuels pour l'organisation et le fonctionnement de la Société des Nations. Ils ont constaté qu'une concordance de vues existe entre eux, notamment sur les points suivants:

L'aggravation de la situation internationale et les cas de recours à la force qui se sont produits ces dernières années en violation du Pacte de la Société des Nations ont fait naître dans nos Etats des doutes sur la question de savoir si les conditions dans lesquelles ils avaient assumé les obligations contenues dans le Pacte, existent encore dans une mesure satisfaisante.

A notre avis, il n'est pas admissible que certains articles du Pacte, et tout spécialement l'article sur la réduction des armements, restent lettre morte, alors que d'autres sont appliqués. Bien que les événements amènent à se demander si les principes du Pacte sont appliqués à un degré suffisant, nous estimons que tous les efforts doivent être mis en œuvre pour mener à chef la tentative entreprise du fait de la création de la Société des Nations en vue d'établir une société internationale fondée sur le droit.

Etant donné la gravité de la situation avec laquelle la Société des Nations est aux prises, nous reconnaissons qu'il est nécessaire d'examiner s'il serait possible de procéder à des changements dans le Pacte ou de modifier son application d'une manière telle que l'on puisse arriver à renforcer la sécurité qu'elle a pour but d'assurer aux Etats.

Au cas où des propositions seraient présentées en vue d'amendements au Pacte, nous sommes prêts à les examiner avec soin. Mais nous nous rendons compte des difficultés que cette méthode soulèverait en pratique. Nous pensons donc que, sous réserve d'éventualités inattendues, il conviendrait de s'en tenir à une procédure par laquelle l'Assemblée fixerait des directives d'application.

En premier lieu, il faut s'entendre en vue d'arriver à une préparation plus précise de l'application des règles contenues dans le Pacte et qui visent à empêcher la violation de ses principes, en renforçant l'activité préventive de la Société des Nations. Tout en rappelant que des directives ont été adoptées en 1921 pour la mise en œuvre de l'article 16, nous déclarons que tant que le Pacte dans son ensemble n'est appliqué qu'une façon incomplète et inconséquente, nous sommes obligés d'en tenir compte dans l'application dudit article.

En second lieu, il importe de reprendre dans tous les domaines politiques et économiques l'activité de la Société des Nations, qui a été paralysée dans une certaine mesure par les crises de ces derniers temps, et de chercher une solution progressive des grands problèmes qui se posent.»

griffene Staat eine unangemessen ablehnende Haltung eingenommen hat. Wir müssen uns unsere volle Entschlußfreiheit vorbehalten, sofern unter den gegenwärtigen internationalen Verhältnissen eine Teilnahme an Sanktionen in Frage steht.

Aber so wichtig es ist, in der internationalen Krisensituation unserer Tage diese reservierte und vorsichtige Haltung einzunehmen, so bedeutungsvoll ist es andererseits, die Richtlinien für eine wirkliche Reform des Völkerbundes festzulegen. Und dabei dürfen Staaten wie die nordischen meiner Ansicht nach nicht davor zurückschrecken, sehr weitgehende Verpflichtungen zu übernehmen, sofern nur eine Garantie dafür besteht, daß die Rechts- und Friedensorganisation des Völkerbundes effektiv und gerecht zu wirken vermag.

Es ist möglich, daß man, wie es jetzt von so vielen Seiten befürwortet wird, den Weg einer Revision der Völkerbundssatzung besser vermeidet. Es wird mit Recht darauf hingewiesen, daß eine solche Revision erfahrungsgemäß sehr lange dauert und in Anbetracht der für eine Satzungsänderung vorgeschriebenen Formalitäten kaum zum Ziele führen würde. Aber befriedigende Ergebnisse würden sich durch authentische Auslegungen der Satzungsbestimmungen oder durch Zusatzvereinbarungen zum Pakt, die dann allerdings nur für die Signatarstaaten Geltung hätten, auch ohne direkte Satzungsänderung erreichen lassen. Viel wichtiger als diese mehr technische Frage ist jedoch die nach der Art der durchzuführenden Reformen.

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, handelt es sich darum, die Mittel des Völkerbundes zur Aufrechterhaltung des Friedens bei drohender Kriegsgefahr zu stärken, das Sanktionssystem zu reformieren und schließlich die Mittel zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten auszubauen, die ihren Ursprung in Revisionsansprüchen haben.

Was die Kriegsverhütungsmittel betrifft, so muß das Verfahren bei der Anwendung des Art. II revidiert werden. Es wäre schon viel damit gewonnen, wenn die Beschlüsse des Rates nicht der Zustimmung der Parteien bedürften. Es müßte festgelegt werden, daß der Rat durch einstimmigen Beschluß, aber ohne Zählung der Stimmen der Parteien, die erforderlichen Anweisungen zur Verhütung des Kriegsausbruches geben könnte. Auch Maßnahmen wie die Zurückziehung von Truppen müßten vom Rat ohne Einwilligung der Parteien angeordnet werden können.

Wenn aber eine allgemeine Anerkennung einer solchen Auslegung oder Ausgestaltung des Art. II nicht zu erlangen ist, so kann man schon ein ganzes Stück weiterkommen, wenn es gelingt, die Staaten zum Beitritt zu der *Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre* zu bewegen, die im Jahre 1931 von der Völker-

bundversammlung angenommen worden ist. Die Konvention ist bisher nur von den Niederlanden, Norwegen, Nikaragua und Peru ratifiziert worden und noch nicht in Kraft getreten. Ihre Bestimmungen sind sicherlich vom Standpunkt der kleinen und militärisch schwachen Staaten aus nicht vollkommen. Sie enthält jedoch Vorschriften, die als Friedensgarantie von bedeutendem Wert sind. Insbesondere gibt sie dem Rate die Befugnis, Maßnahmen zu treffen, durch die dafür gesorgt wird, daß ein Staat, der seine Streitkräfte in das Gebiet eines anderen Staates hat eindringen lassen, diese wieder zurückzieht. Das ist eine Befugnis, die dem Rat nach der Konvention gerade für den Fall zuerkannt wird, daß noch kein Kriegszustand zwischen den Parteien besteht. Die Befolgung der vom Rat erlassenen Anordnungen kann von Kommissaren kontrolliert werden, die der Rat ernennt. Die Konvention stipuliert ferner ausdrücklich, daß bei der Feststellung der Einstimmigkeit, die für die bindende Kraft der Ratsbeschlüsse erforderlich ist, die Stimmen der Parteien nicht mitgezählt werden.

Es muß unbedingt verlangt werden, daß die Befugnisse des Rates zur Anordnung von Verhaltensmaßregeln zwecks Verhütung eines Krieges mindestens so weitgehend sind, wie es in dieser Konvention vorgesehen ist.

Alle Freunde des Völkerbundes werden sich darüber einig sein, daß eine Erweiterung der Ratsbefugnisse zum Zwecke der Kriegsverhütung wünschenswert ist. Anders aber ist es, wenn ein weiterer Ausbau des Sanktionssystems in Frage steht. Hier werden sich viele der orthodoxesten Friedensfreunde mit den Skeptikern, ja mit den größten Feinden des Völkerbundes in dem Mißtrauen gegen jedes internationale Sanktionssystem begegnen. Sehr viele vertreten die Ansicht, man könne nicht Krieg mit Krieg oder mit sonstigen Zwangsmaßnahmen aus der Welt schaffen, die zum Kriege führen müßten. Wenn ein Krieg erst ausgebrochen sei, so könne das Heilmittel nicht darin bestehen, den Krieg dadurch zu verallgemeinern, daß man Machtmittel gebrauche, die neue Staaten in den Krieg hineinzögen. Man beruft sich ferner darauf, daß, wie das Beispiel von Bundesstaaten wie der Schweiz und der Vereinigten Staaten beweise, Staaten dauernd friedlich zusammenleben könnten, auch ohne daß das Bedürfnis nach einer organisierten, gegen den einzelnen Staat einsetzbaren Zwangsgewalt bestehe. Man hätte als Beispiel für ein solches friedliches Zusammenleben auch die nordischen Staaten anführen können, die nicht in einem gemeinsamen Bundesstaat vereinigt sind und zwischen denen seit ungefähr 125 Jahren trotzdem kein Krieg vorgekommen ist und auch in Zukunft undenkbar erscheint.

Trotzdem ist dieser Gedankengang meiner Meinung nach nicht haltbar und die Beispiele nicht überzeugend. In einem Bundesstaat sind die Bande zwischen den einzelnen Staaten von ganz anderer Art

und Stärke als diejenigen, die die Mitglieder des Völkerbundes vereinigen. Und sicherlich ist an der Aufrechterhaltung des Friedens zwischen Staaten wie den nordischen nicht zu zweifeln, deren Völker nahe verwandt sind und deren Streitigkeiten jedenfalls nicht vitale Fragen betreffen. Aber daraus kann kein Schluß darauf gezogen werden, was zur Aufrechterhaltung des Friedens zwischen Nationen notwendig ist, deren Kultur und Mentalität von der unsrigen ganz verschieden ist und die in Streitigkeiten verstrickt werden, die zumindest nach der Ansicht der beteiligten Völker deren Ehre und Lebensinteressen berühren. Nach meiner Meinung kommt man an dem Sanktionsprinzip nicht vorbei, d. h. an der Notwendigkeit, eine eventuelle Machtanwendung im Namen des Völkerbundes zu organisieren, die in erster Linie eine kriegsverhütende Funktion dadurch erfüllt, daß einem aggressiven Staat von vornherein der übermächtige kollektive Widerstand zum Bewußtsein gebracht wird, auf den er bei einem Angriff stoßen würde. Gerade die Erfahrungen im japanisch-chinesischen und italienisch-abessinischen Konflikt dürften gezeigt haben, wie verhängnisvoll die Schwäche des Völkerbundes ist, dessen Machtmittel unzulänglich und langsam wirken und deswegen in ihrer Anwendung für die Mitglieder des Bundes gefährlich sind.

Durch sog. regionale Vereinbarungen wird eine zufriedenstellende Sicherung gegen den Krieg kaum geschaffen werden können. Jede regionale Gruppierung von Sicherheitssystemen bringt die — häufig aufgezeigte — Gefahr mit sich, daß man in Allianzsysteme hineingleitet, die denen gleichen, die vor dem Weltkriege bestanden und so wenig zur Aufrechterhaltung des Friedens in der Welt beigetragen haben. Sollen regionale Vereinbarungen vom Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung des Friedens einen Wert haben, so muß zum mindesten ihre Einfügung in das System der Völkerbundssatzung verlangt und die Bedingung gestellt werden, daß die Organe des Völkerbundes an der Durchführung von Sanktionen auf Grund dieser Vereinbarungen ebenso stark beteiligt werden wie bei der Durchführung von Sanktionen auf Grund der Völkerbundssatzung.

Das grundsätzlich Richtige wäre jedoch, das Sanktionsproblem für den ganzen Völkerbund einheitlich zu lösen. Und in diesem Punkte könnten, so meine ich, die nordischen Länder eine bedeutend positivere Haltung als bisher einnehmen. Wenn wir wirklich kollektive Sicherheit haben wollen, müssen wir auch bereit sein, etwas als Entgelt zu leisten. Die Konvention über die finanzielle Hilfeleistung, die auf finnische Initiative hin im Jahre 1930 von der Völkerbundsversammlung angenommen worden ist, ist bisher nur von Dänemark, Finnland und Iran ratifiziert worden und noch nicht in Kraft getreten. Sie beruht auf dem Gedanken, daß ein Staat, der das Opfer eines rechtswidrigen

Angriffs geworden ist oder der mit einem solchen Angriff bedroht wird, normalerweise die Garantie der anderen Vertragspartner für Anleihen erhalten soll, die er aufnehmen muß, um sich gegen den Angriff zu wehren. Diese Konvention über die finanzielle Hilfeleistung sollte ein nicht unwesentlicher Bestandteil des künftigen Sanktionssystems werden.

Man kann aber noch bedeutend weiter gehen. Sind die französischen Vorschläge vom Jahre 1932 über die Schaffung einer aus militärischen Kontingenten der Bundesmitglieder zusammengesetzten internationalen Polizeimacht nicht ernsthafter Erwägung wert? Könnte man nicht auch daran denken, das Sanktionssystem des Völkerbundes so auszudehnen, daß es alle Fälle rechtswidriger Angriffskriege umfaßt, ein Ziel, das man vielfach durch die Einarbeitung des Kelloggpaktes in die Völkerbundssatzung zu verwirklichen getrachtet hat? Und muß man schließlich nicht, um Recht und Gerechtigkeit unter den Völkern zu sichern, den Gedanken erwägen, Sanktionen nicht nur gegen einen rechtswidrigen Krieg, sondern auch gegen ähnliche Verletzungen des Völkerrechts zu schaffen, die keinen Krieg bedeuten und auch einen Krieg nicht zur Folge haben?

Meiner Meinung nach würde es das Richtigeste sein, einen ganz besonders radikalen Ausbau des Sanktionssystems des Völkerbundes aufs Programm zu setzen. Aber dies kann nicht ohne entsprechende Reformen auf anderen Gebieten geschehen. Und ich bin mir ganz klar darüber, daß die Reformen, die ich dabei im Auge habe, sich nicht mit einem Schlage realisieren lassen.

Zunächst ist es unmöglich, ein wirksames internationales Sanktionssystem zu schaffen, ohne daß auf Grund internationaler Vereinbarungen eine allgemeine Abrüstung durchgeführt wird. Erst nachdem das geschehen ist, kann es von Nutzen sein, internationale Machtmittel zu organisieren, die so stark sind, daß praktisch jede kriegerische Aktion gegen den Völkerbund zum Mißlingen verurteilt ist. Erst wenn die internationale Abrüstung Wirklichkeit geworden ist, können die Staaten ohne unverhältnismäßiges Risiko so weitgehende Sanktionsverpflichtungen auf sich nehmen, wie sie hier vorgeschlagen werden.

Eine weitere Bedingung für den Ausbau des Sanktionssystems ist, daß klare und bindende Entscheidungen darüber getroffen werden, ob im konkreten Falle eine Pflicht zur Teilnahme an den Sanktionen besteht. Eine Pflicht zur Teilnahme kann nur bestehen, wenn darüber ein einstimmiger Beschluß des Völkerbundsrates vorliegt, selbstverständlich unter Außerachtlassung der Stimmen, die von den am Streit beteiligten Parteien abgegeben werden. Dieses in der Konvention über die finanzielle Hilfeleistung festgelegte System scheint mir am angebrachtesten zu sein, obwohl auch bei einer derart abgeschwächten Einstimmigkeitsregel die Möglichkeit besteht, daß der Völkerbund in

einigen Fällen durch die von einer oder mehreren Ratsmächten geübte Sabotage in seiner Handlungsfähigkeit gelähmt wird.

Schließlich kann meiner Meinung nach ein weitgehendes Sanktions-system nur unter der Voraussetzung annehmbar gemacht werden, daß ein wirksameres System zur Beilegung internationaler Streitigkeiten geschaffen wird als dasjenige, das jetzt zwischen den meisten Ländern besteht. Zwar hat sich eine große Zahl von Staaten dazu verpflichtet, Rechtsstreitigkeiten von dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag entscheiden zu lassen. Man hat ferner Schiedsgerichtsverträge abgeschlossen und ständige Vergleichskommissionen vorgesehen. Auch der Völkerbund übt, in erster Linie durch den Rat, Schlichtungsfunktionen aus. Aber der Staat, der die Revision eines bestehenden Rechtsverhältnisses verlangt, wird trotzdem mit all diesen Gerichts- und Schlichtungsinstanzen nicht weiterkommen. Die Gerichte sind nach fast allen Abkommen gehalten, nach den bestehenden Verträgen zu urteilen, und wenn die Mehrheit in einer Vergleichskommission einem Staate empfehlen würde, etwas von seinen Rechten zum Vorteile eines anderen Staates aufzugeben, so würde eine solche Empfehlung kaum große Autorität besitzen. Auf jeden Fall würde ein »Nein« des besitzenden Staates das Schicksal des Anspruchs entscheiden.

Hier ist eine Reform nötig. Man darf nicht vergessen, daß der Mann, dem mehr als jedem anderen das Verdienst am Bestehen eines Völkerbundes zukommt, Woodrow Wilson, in seinem ersten Entwurf zu einem Völkerbundspakt der Bundesversammlung die Befugnis zuerkennen wollte, mit Dreiviertelmehrheit Grenzrevisionen zu beschließen, wenn es die betreffende Bevölkerung verlangte. Es mag zu weit gehen, der Versammlung auf diese Weise die Befugnis zuzuerkennen, mit qualifizierter Mehrheit eine Revision selbst ins Werk zu setzen. Auch das System, das in einigen Schiedsverträgen — z. B. den Verträgen, die Spanien mit Dänemark und Norwegen geschlossen hat — vorgesehen ist und das darin besteht, dem Schiedsgericht ganz einfach die Befugnis zu geben, in Nichtrechtsstreitigkeiten die Ordnung als für die Parteien verbindlich zu erklären, die das Gericht als Schlichtungsinstanz für angemessen hält ⁴⁾, wird wahrscheinlich nicht brauchbar sein. Es sind viele andere Formen der Behandlung von Streitigkeiten, die ihren Grund

⁴⁾ Art. 17 Abs. 1 des norwegisch-spanischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrages vom 27. 12. 1928 lautet:

«Tous les différends dont la solution ne pourrait être recherchée par un jugement, ainsi qu'il est prévu par l'article précédent, seront, à défaut de conciliation, à la requête de l'une ou l'autre des Parties, soumis pour décision à un Tribunal arbitral qui aura les pouvoirs d'amiable compositeur et qui dictera un règlement obligatoire pour les Parties.»

Die Entscheidung des Schiedsgerichts ist gemäß Art. 17 Abs. 3 für die Parteien bindend.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. VI.

in Revisionsansprüchen haben, denkbar. Sicher ist, daß wir hier einem der größten Probleme der internationalen Politik gegenüberstehen 5). Ohne eine zufriedenstellende Behandlung von Ansprüchen dieser Art nutzt ein Ausbau des internationalen Sanktionssystems nichts. Ein Völkerbund, dessen einzige Aufgabe darin besteht, den gegenwärtigen internationalen Status gegenüber allen Angriffen aufrechtzuhalten, setzt sich mit den Lehren der Geschichte in Widerspruch. Auch der Völkerbund und das gesamte Völkerrecht müssen auf der Erkenntnis aufgebaut sein, daß alles Bestehende dem Gesetz der Wandlung unterworfen ist. Der Satz »es erben sich Gesetz und Rechte wie eine ew'ge Krankheit fort« darf im Völkerrecht keine Bestätigung finden!

Deswegen muß das zukünftige Sanktionssystem so aufgebaut sein, daß einem Staat die Unterstützung des Völkerbundes nur unter der Voraussetzung zuteil wird, daß er geneigt war, seine Sache einer unparteiischen Prüfung zu unterwerfen, selbst wenn der Anspruch des Gegners sich auf eine Revision bestehender Verhältnisse richtet. Ein unversöhnliches, formalistisches und unbedingtes Festhalten an bestehenden Rechten, eine bruske Ablehnung, die Revisionsforderungen auch nur zu prüfen, verdient keine Unterstützung durch die Machtmittel des Völkerbundes und rechtfertigt es nicht, daß dessen Mitglieder ihre Neutralität aufs Spiel setzen.

Ich habe damit auf die Reformen hingewiesen, die meiner Meinung nach im Interesse des Friedens und des Völkerbundes am wichtigsten sind.

Der erste Schritt in der gegenwärtigen internationalen Situation mit ihrem Wettrüsten und ihrem dauernden politischen Krisenzustand muß notwendigerweise in einem nachdrücklichen Vorbehalt gegenüber dem bestehenden Sanktionssystem bestehen. Aber gerade die negative Haltung, die die nordischen Staaten im Augenblick einnehmen müssen, macht es uns meiner Ansicht nach zur Pflicht, uns zu Wortführern einer konstruktiven Politik zu machen, wenn es gilt, die zukünftige Form des Völkerbundes zu bestimmen.

Die kriegsverhütenden Mittel des Völkerbundes müssen gestärkt, seine Machtmittel erweitert werden. Gleichzeitig muß aber auch dafür gesorgt werden, daß alle internationalen Streitigkeiten eine reelle und

5) Der Verf. hatte als Mitglied der norwegischen Delegation zur Völkerbundsversammlung des Jahres 1928 die Ehre, in der 1. Kommission vorzuschlagen, daß in der Generalakte über die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten den Schiedsgerichten die Befugnis zuerkannt werden sollte, in nicht-juristischen Streitigkeiten nach Billigkeit zu urteilen, ohne verpflichtet zu sein, die nach den bestehenden Verträgen begründeten Rechte zu respektieren (S. Actes de la 9^{me} Session Ordinaire de l'Assemblée, 1^{re} Commission, p. 28).

zufriedenstellende Behandlung erfahren. Die Bedingung dafür, daß diese Reformen ins Leben treten können, ist die Durchführung einer wirksamen internationalen Abrüstung.

Und damit kehren wir zu unserem Ausgangspunkt zurück: Militärische Abrüstung setzt bei den Völkern eine Mentalität voraus, die sich von der heute vielfach herrschenden erheblich unterscheidet. Deswegen muß die Arbeit am Ausbau der Institutionen, die dem internationalen Frieden dienen sollen, mit der Arbeit für die Schaffung eines Geistes der Verträglichkeit Hand in Hand gehen.
