

Völkerbund

Die Londoner Tagung des Völkerbundsrates

Die 91. (außerordentliche) Ratstagung, die vom 14. bis 24. März 1936 in London stattfand, hatte auf ihrer Tagesordnung als einzigen Gegenstand die Mitteilungen der französischen und der belgischen Regierung ¹⁾, die sich auf Art. 4 des Rheinpaktes beriefen. Die Verhandlungen spiegeln deutlich die Unsicherheit wider, in der sich die Ratsmitglieder befanden, und die auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist.

Der erste Grund lag in der Tatsache, daß die Anrufung des Rates auf Grund eines Vertrages erfolgt war, dessen Bestehen die deutsche Regierung bestritt. Bevor der Rat auf den französischen und belgischen Antrag hin zu einer Entscheidung gelangte, mußte er seine Zuständigkeit prüfen, die davon abhing, ob diese Behauptung der deutschen Regierung zutraf oder nicht. Die grundsätzlichen Bedenken gegen das Außerachtlassen der deutschen Einwände kamen vor allem in den Ausführungen des Vertreters von Chile, Edwards, in der Sitzung vom 17. März ²⁾ zum Ausdruck. Er stellte fest, daß die Zuständigkeit des Rates in diesem Falle auf den Bestimmungen des Vertrages von Locarno und dem Antrage zweier Signatarmächte beruhe:

«Il n'est pas inutile de rappeler qu'aucun article du Pacte de la S. d. N. n'a été invoqué par les Gouvernements de la France et de la Belgique, ce qui pourrait nous incliner à penser que ces Puissances n'ont eu d'autre but, en recourant au Conseil, que d'obtenir de cet organisme la constatation de la contravention du Traité de Locarno.»

Chile sei weder durch den Versailler Vertrag noch durch den Vertrag von Locarno gebunden. Letzterer lege Chile keinerlei Verpflichtungen auf, im Völkerbundsrat nach seinen Vorschriften vorzugehen. Chile sei lediglich durch die Bestimmungen des Völkerbunds Paktes gebunden:

«En conséquence, la demande des Gouvernements belge et français nous disant que les Traités de Locarno et de Versailles ont été violés et nous priant de constater et de condamner cette violation, ne nous intéresse que du point de vue général de Membre de la Société des Nations et du Conseil.»

Der chilenische Vertreter macht dann einen Unterschied zwischen der Verletzung des Art. 43 des Versailler Vertrages und der behaupteten Verletzung des Locarno-Vertrages:

«A notre avis, la contravention à l'article 43 du Traité de Versailles n'étant pas contestée par l'Allemagne ne nous offre pas les mêmes doutes juridiques.»

La situation pour nous est cependant différente quant à la contravention au Traité de Locarno, qui a été signalée. En effet, n'étant pas

¹⁾ Siehe oben S. 306.

²⁾ S. d. N. C./91^e session (Extr.) P. V. 3 (1) S. 7; Journ. Off. no 3716.

lié par les dispositions de ce Traité, nous devons agir en toute impartialité à l'égard des Parties et ne porter un jugement que dans le cas où ladite violation serait constaté après un examen juridique.»

Edwards hielt es daher für zweckmäßig, daß der Rat, ehe er sich über die juristische Frage ausspreche, wer von den streitenden Parteien mit seiner Auslegung der Verpflichtungen der Signatäre von Locarno recht habe, ein Avis consultatif des Ständigen Internationalen Gerichtshofs einhole:

«Les Gouvernements français et belge nous disent que Locarno a été violé par l'Allemagne. Ce dernier pays conteste ce fait et ajoute qu'il n'y a pas eu violation de sa part, car la France avait manqué auparavant audit Traité en signant le Pacte franco-soviétique. En ce qui concerne la position de la Belgique, le Gouvernement allemand ajoute que le Traité de Locarno, étant devenu caduc, il n'est plus valable par rapport à la Belgique.

Il y a, par conséquent, de la part des trois signataires du Traité de Locarno, des contestations et des divergences en ce qui concerne l'interprétation des devoirs qu'impose aux Parties directement intéressées ledit instrument.

Dans ces circonstances, mon Gouvernement est d'avis que le Conseil pourrait, avant de se prononcer sur une question de caractère juridique, demander un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale de La Haye, conformément aux stipulations de l'article 14 du Pacte.

Cela nous permettrait d'émettre notre jugement en toute connaissance de cause en ce qui concerne la violation du Traité de Locarno et de le renforcer par l'autorité incontestable et incontestée de la plus haute instance juridique du monde.»

Bereits in dieser Sitzung kündigte er an, daß, falls der Rat nicht zu einem solchen Beschlusse käme, Chile sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten würde. Er hat dann vor der Abstimmung in der Nachmittagssitzung vom 19. März ¹⁾ noch einmal die Stimmenthaltung Chiles begründet:

«Etant donné que la résolution proposée lie étroitement la violation du Traité de Versailles, qui n'a pas été contestée et constitue une question de fait que le Chili reconnaît et qu'il serait prêt à voter affirmativement, avec celle du Traité de Locarno, qui revêt un caractère contentieux d'ordre juridique, sur laquelle le Chili ne peut se prononcer qu'en vertu d'un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale, et considérant que le Chili n'est pas signataire des traités de Versailles et de Locarno, je m'abstiens de voter.»

Ein weiterer Grund für die Unsicherheit der Ratsmitglieder lag in der schwankenden Haltung insbesondere der französischen Regierung. Diese hatte offenbar zunächst die Absicht, die Frage der sog. «répudiation» des Locarno-Vertrages zum Gegenstand nicht nur der Erörterungen, sondern auch eines Beschlusses des Rates zu machen und sich so die

¹⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 6 (1) S. 3; Journ. Off. no 3724.

Unterstützung des Völkerbundes zu sichern. In dem Telegramm der französischen Regierung ¹⁾ hatte sie eine Verletzung nicht nur des Art. 43 des Versailler Vertrages, sondern auch des Art. 1 des Locarno-Vertrages ²⁾ gerügt, während die belgische Regierung eine Verletzung der Artt. 42 und 43 des Versailler Vertrages behauptete. In der ersten nichtöffentlichen Sitzung vom 14. März ³⁾ hatte Flandin den Wunsch ausgesprochen: «qu'un large débat fut ouvert sur la question si grave, portée devant le Conseil de la Société des Nations». In der daran anschließenden öffentlichen Sitzung hatte er ausgeführt ⁴⁾:

«En saisissant le Conseil de ces faits, en dénonçant la violation de l'article 2 et de l'article 8 du Traité de Locarno, le Gouvernement français a moins usé d'un droit qu'il ne s'est conformé à un devoir.»

Abgesehen davon, daß eine Verletzung des Art. 2 gar nicht behauptet werden könnte, da dieser lediglich das Verbot kriegerischen Vorgehens (attaque, invasion und recours à la guerre) ausspricht, zeigt die Anführung des Art. 8, daß zunächst die französische Regierung mehr wollte als die bloße Feststellung der Verletzung des Locarno-Vertrages durch den Einmarsch deutscher Truppen in die entmilitarisierte Zone. Dies geht auch aus den anschließenden Ausführungen Flandins hervor:

«Aux termes de l'article 4, la France, comme partie contractante, avait le devoir de porter immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations. C'est ce qu'elle a fait, confiante dans l'impartialité du Conseil pour constater l'infraction et pour recommander telles mesures qui seront reconnues opportunes...»

Derselbe Wunsch kommt auch in dem am Schluß seiner Rede ⁵⁾ gestellten Antrag zum Ausdruck:

«Je lui demande de constater la contravention commise par l'Allemagne à l'article 43 du Traité de Versailles, et d'inviter le Secrétaire général à en donner avis aux Puissances signataires du Traité de Locarno, conformément à l'article 4 de ce traité. Cette notification mettra les Gouvernements garants en mesure de remplir les obligations d'assistance. De son côté, le Conseil aura à examiner comment il pourra, pour sa part, appuyer cette action par des recommandations qu'il adresserait aux Membres de la Société des Nations.»

Erst der von Flandin im Namen der französischen und der belgischen Regierung am 16. März vorgelegte Resolutionsentwurf ⁶⁾ beschränkt sich auf die Feststellung, daß die deutsche Regierung eine Verletzung

¹⁾ Doc. C. 112. M. 52. 1936; oben S. 306.

²⁾ Daß zur Entscheidung über eine Verletzung des Art. 1 des Locarno-Vertrages der Völkerbundsrat nicht zuständig ist, ist bereits früher betont worden. Vgl. Brun s, Locarno-pakt und Völkerbundsrat, Berliner Börsenzeitung vom 11. März 1936.

³⁾ S. d. N. C./91^e session (Extr.) P. V. 1 (1) S. 2; Journ. Off. no 3709.

⁴⁾ a. a. O. S. 4; Journ. Off. no 3711.

⁵⁾ a. a. O. S. 5.

⁶⁾ S. d. N. C./91^e session (Extr.) P. V. 2 (1) S. 3; Journ. Off. no 3713.

des Art. 43 des Vertrages von Versailles begangen habe, indem sie am 7. März militärische Kräfte in die demilitarisierte Zone habe einmarschieren lassen, und auf die Anweisung an den Generalsekretär, diese Feststellung gemäß Art. 4 Ziff. 2 des Vertrages von Locarno den Signatarmächten mitzuteilen.

Diese veränderte Haltung ist wohl auf die Debatten zurückzuführen, die in der vorhergehenden Geheimsitzung stattgefunden hatten und anscheinend gezeigt hatten ¹⁾, daß nicht alle Ratsmitglieder, insbesondere nicht die Vertreter kleinerer Staaten, geneigt waren, dem Verlangen Frankreichs ohne weiteres zu entsprechen, das einerseits eine Unterstützung durch den Völkerbund wünschte, andererseits aber eine Diskussion der mit der Ablehnung der Locarnoerträge verbundenen Friedensvorschläge vermeiden wollte ²⁾.

Das Bestreben der Ratsmitglieder, sich nicht auf die lediglich negative Rolle der Feststellung der Verletzung des Art. 43 beschränken zu lassen, sondern auch positive Vorschläge zu erörtern, kommt in der persönlichen Bemerkung des Vertreters der Türkei, Rüstü Aras, in der Sitzung vom 17. März ³⁾ zum Ausdruck, in der er sich gegen gewisse Presseangriffe wandte, die zu Unrecht gegen seine Haltung erhoben worden seien. Er faßte in dieser Bemerkung seine früheren Erklärungen folgendermaßen zusammen:

«Le Conseil, saisi de la violation du Pacte rhénan de Locarno, a, en vertu des stipulations de ce même Pacte, une fonction d'arbitre à l'égard de la question posée. C'est indiscutable. Mais là ne se borne cependant pas son rôle: de par sa constitution même, il a deux autres rôles qui sont inhérents à sa nature et qui étaient, ajouterai-je, bien connus des signataires de Locarno lorsqu'ils lui confièrent ce rôle d'arbitre en vertu duquel nous sommes réunis ici.

Ces rôles sont celui de médiateur dans les différends internationaux et celui de garant de la sécurité.

Dans le débat qui se déroule en ce moment, il ne s'agit pas d'une médiation qui ne serait peut-être pas opportune avant que le Conseil ait donné pleine satisfaction à la France et à la Belgique au sujet du projet de résolution présenté. Mais, s'il y avait lieu à médiation, je préférerais celle du Conseil à tout autre arrangement.

Le Conseil ne saurait, à mon avis, se décharger de ces deux rôles essentiels, en se bornant à celui d'arbitre que lui attribue le Pacte rhénan.

Le devoir qui découle de ces deux rôles, le Conseil pourrait le remplir indépendamment de la décision qu'en tout état de cause il nous incombe de prendre en ce qui concerne la résolution sur la violation. Ce devoir consisterait, à mon sens, non seulement à se joindre aux garants de Locarno, sans prétendre, bien entendu, rien enlever à la plénitude de leurs obligations, mais encore à venir y ajouter notre concours et notre

¹⁾ Vgl. *The Times*, 17. 3. 1936.

²⁾ *Temps* 18. 3. 1936.

³⁾ S. d. N. C./91^e session (Extr.) P. V.. 3 (1) S. 2; Journ. Off. no 3716.

assistance, en satisfaisant ainsi à l'esprit et à la lettre du Pacte de la Société des Nations.»

Die Unklarheit der ganzen Lage zeigte sich u. a. bei der Frage der Einladung Deutschlands zur Beteiligung an den Ratsverhandlungen. Die Anfrage des Generalsekretärs ¹⁾, ob Deutschland geneigt sei, als partie contractante des Locarno-Vertrages bei der Prüfung der Frage durch den Conseil teilzunehmen, hatte, wie der Generalsekretär in der nichtöffentlichen Sitzung vom 14. März mitteilte, mehr den Charakter einer höflichen Anregung als den einer Einladung. Jetzt warf er die Frage auf, «si une invitation réelle ne devrait pas être faite au Gouvernement allemand, par le Conseil, dans les conditions prévues à l'article 17 du Pacte» ²⁾.

Hier wird das Bestreben deutlich, den anfänglichen Wünschen der französischen Regierung entgegenzukommen und Deutschland von vornherein auf weitergehende Beschlüsse des Rates festzulegen.

Nachdem diese Anregung des Generalsekretärs offenbar nicht den Beifall der Ratsmitglieder gefunden hatte, beschränkte man sich darauf, Deutschland als Signatar des Locarno-Vertrages einzuladen ³⁾. Erst nachdem man sich über die Antwort auf das Telegramm der deutschen Regierung vom 15. März in einer weiteren Geheimsitzung geeinigt hatte, legte dann Flandin den erwähnten gemeinsamen Resolutionsentwurf vor.

Unter diesen Umständen war die Erklärung der deutschen Regierung, sich an den Ratsverhandlungen beteiligen zu wollen, von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Obwohl der deutsche Vertreter von Ribbentrop in der Sitzung vom 19. März am Anfang seiner großen Rede darauf hinwies, daß Deutschland nur nach einer eingehenden und längeren Prüfung sich entschlossen habe, Bedenken formeller Art zurückzustellen, die sich daraus ergäben, daß Deutschland augenblicklich nicht Mitglied des Völkerbundes sei und die Tagesordnung der Sitzung sich auf die Bestimmungen eines Vertrages bezöge, den Deutschland als ohne sein Verschulden hinfällig geworden ansehen müsse, so trug doch wohl die Tatsache, daß die deutsche Regierung sich an dem Verfahren beteiligte, als ob der Vertrag von Locarno noch in Geltung sei, dazu bei, die Bedenken abzuschwächen, die über die Zuständigkeit des Rates und vor allem hinsichtlich der politischen Zweckmäßigkeit einer rein negativen Feststellung, deren Folgen sich der Kontrolle des Rates entzogen, bestanden. Insofern bedeutete die Entsendung eines deutschen Vertreters ⁴⁾ einen nicht unwesentlichen Beitrag Deutschlands zu den

¹⁾ S. d. N. Doc. C. 113. M. 53. 1936.

²⁾ S. d. N. C./91^e session (Extr.) P. V. 1 (1) S. 2; Journ. Off. no 3709.

³⁾ C. 91^e session (Extr.) P. V. 2 (1), S. 1; Journ. Off. no 3712.

⁴⁾ Zu der Frage der Beteiligung Deutschlands vgl. die Erklärungen von Eden im Unterhaus am 20. März 1936: Parl. Deb. H. o. C. S. 848.

Bemühungen, über die Feststellung der Verletzung hinaus zu positiven Verhandlungen über die Neugestaltung des europäischen politischen Systems zu gelangen. Nachdem der deutschen Regierung die Zusicherung gemacht worden war, daß Deutschland bei der Prüfung der von der belgischen und französischen Regierung vorgelegten Frage: «avec plein droit de discussion» unter den gleichen Bedingungen wie die Vertreter der anderen Garantiestaaten teilnehmen sollte, war indessen das Bestreben der französischen Regierung darauf gerichtet, eine weitere Diskussion nach Möglichkeit abzuschneiden. So erklärt sich das Drängen Frankreichs auf möglichst baldige Abstimmung über den französischen Resolutionsentwurf nach Beendigung der Rede des deutschen Vertreters. Schon in einer Geheimsitzung am Nachmittag des 18. März war auf Drängen Frankreichs und Belgiens ein Antrag, die Debatte über diesen Punkt bis zur Ankunft des deutschen Delegierten zu vertagen, gegen die Stimmen Argentiniens, Australiens, Dänemarks und Polens bei Stimmenthaltung Chiles und Italiens abgelehnt worden ¹⁾. Nun erklärte Flandin in der nichtöffentlichen Sitzung am Morgen des 19. März: ²⁾

«Quel que soit en effet l'intérêt que présenteront ses déclarations, l'ordre du jour de la présente session est pour le moment strictement limité à une question de fait sur laquelle tous les membres du Conseil ont eu l'occasion de s'expliquer. Il ne croit pas, par conséquent, qu'il soit ni utile ni conforme à l'intérêt du Conseil, de poursuivre pour le moment une discussion qui ait un autre objet.»

Demgegenüber standen die wiederholten Versuche auch des Präsidenten des Völkerbundsrates, Bruce, schon vor der Abstimmung über die Resolution den Fortgang der Verhandlungen zu sichern, die dann zu der Anberaumung einer weiteren nichtöffentlichen Sitzung auf den 20. März führten, in der über die weitere Tätigkeit des Rates Beschluß gefaßt werden sollte. In dieser Sitzung lag dem Rate das oben S. 309 ff. abgedruckte, von den Vertretern Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens verfaßte Dokument vor, welches unter Ziff. IX den Beschluß enthielt, den Völkerbund gemäß Art. 11 mit der einseitigen Aufkündigung des Locarno-Vertrages durch Deutschland zu befragen, die eine Gefahr für die Sicherheit Europas und eine Bedrohung des Friedens darstelle, und ihm gleichzeitig den in der Anlage formulierten Resolutionsentwurf vorzulegen, wobei der deutschen Regierung nur das Recht zuerkannt werden sollte, ihre Bemerkungen darzulegen. Die Resolution sollte, nachdem der erste Versuch, den Völkerbund zu eigenen Maßnahmen zu bestimmen, mißlungen war, diesen auf dem Wege des Art. 11 in Tätigkeit setzen und außerdem die Billigung der von den anderen Locarnomächten in Aussicht genommenen Maßnahmen sichern.

¹⁾ Le Temps vom 19. 3. 1936.

²⁾ C./91^e session (extr.) P. V. 5 (1) S. 2; Journ. Off. no 3721.

Gegen dieses Verfahren wandte sich in der Sitzung vom 20. März der polnische Außenminister Beck, der auf seine schon in einer früheren Sitzung (18. März) gemachten Äußerungen hinwies ¹⁾:

«... les intérêts d'un pays quelconque, quelle que soit son importance, ne peuvent faire l'objet d'une négociation internationale sans la participation et le consentement de l'intéressé. L'application de ce principe peut seule contribuer à rétablir et à consolider la confiance internationale, fondement de la sécurité.»

Seine Bedenken gegen das ungewöhnliche Verfahren, das übrigens auch bei dem Beschluß vom 17. April 1935 zur Anwendung gekommen war, faßte er wie folgt zusammen ²⁾:

«La méthode appliquée dans le cas présent peut produire l'impression que le Pacte de la Société des Nations ne constitue qu'une annexe au Pacte rhénan. Pourtant les Membres du Conseil non signataires du Pacte rhénan, en donnant leurs voix à une résolution proposée dans ces conditions, n'offrent pas un simple appui platonique, mais assument, par leur vote, des responsabilités dont ils ne sauraient prévoir toutes les conséquences qu'après un examen très approfondi.»

Dieser Auffassung widersprach der Präsident und ebenso Titulesco, während andere Ratsmitglieder sich für eine Vertagung aussprachen, um die Dokumente zu studieren und sich mit ihren Regierungen in Verbindung zu setzen. Nachdem sich so gezeigt hatte, daß der Rat nicht geneigt war, ohne weiteres auf die Wünsche der Locarnomächte einzugehen, gab Eden die etwas überraschende Erklärung ab, daß es sich gar nicht um einen Resolutionsentwurf handle:

«Mr. Eden pointed out that the President had said that so far no resolution, but only a draft resolution had been submitted to the Council. He might even say that not even a draft resolution had been submitted. He would not conceal the fact that his own Government were in agreement with the terms of the resolutions contained in the documents: but, as Members had just heard, one of the four Powers whose representatives had been engaged on them had not had time to study them and to explain its views upon them.

In these circumstances, he had ventured to send to the President, in advance of any question of submission even of drafts to the Council, the texts drawn up; that was the sole significance of the documents before the Council.

He made that explanation because he did not wish anyone to think there had been even the shadow of a lack of courtesy in the procedure followed.»

Nachdem man sich dann auf eine Vertagung auf den 24. März geeinigt hatte, stellte in dieser Sitzung der Präsident fest, daß dem Rat augenblicklich kein Antrag vorliege, der eine Erörterung erfordere:

¹⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 4 (1), S. 5; Journ. Off. no 3720.

²⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 7 (1), S. 2; Journ. Off. no 3725.

«By the courtesy of the Locarno Powers, the Council had had brought to its notice a document¹⁾ outlining certain proposals and suggestions that were now under consideration. It had been made clear that that document had been sent to the Council, not as a submission by a number of nations who were Members of the League, but in order to keep the Council advised of the situation. Moreover, in the letter accompanying the document it was made clear that, as regard one at any rate of the Governments which were parties to the discussions, the matter at the present stage was still under consideration. The Council therefore had in fact no document before it requiring any action, nor had such a state of things as was implied in Article 11 been brought to its notice by any Member of the League. At the present moment, therefore, there was no matter actually before the Council for its discussion. The Council had dealt definitively with the one particular question with which it was under obligation to deal under the Locarno Treaty by the resolution passed in the preceding week.»

Die Tagung fand dann mit einer belanglosen Resolution ihren Abschluß, in der die Signatarmächte des Locarno-Vertrages gebeten wurden, den Völkerbundsrat auf dem Laufenden über ihre Besprechungen zu halten, und eine Sitzung in Aussicht genommen wurde, sobald die Umstände eine weitere Behandlung der Frage wünschenswert erscheinen ließen.

* * *

Da Frankreich und England offensichtlich eine Erörterung des deutschen Friedensplanes nicht wünschten, so fand der Rat sich mit der ihm zugedachten Rolle ab. Die zweifellos vorhandenen Bestrebungen, die Diskussion über die bloße Erörterung der Verletzung des Locarno-Vertrages hinauszuführen, kamen über Ansätze, wie sie sich z. B. in der Rede des dänischen Delegierten Munch in der Sitzung vom 18. März finden²⁾, nicht hinaus. So beschränkt, war die Aufgabe des Rates einfach.

Die Tatsache, daß deutsche Truppen in die entmilitarisierte Zone eingerückt waren, war auch von Deutschland nicht bestritten. Auch war nicht zu bestreiten, daß dies im Widerspruch zu dem Wortlaut des im Locarno-Vertrag angezogenen Art. 43 des Versailler Vertrages stand, vorausgesetzt, daß diese Bestimmung noch in Kraft war.

So stellten denn auch fast alle Ratsmitglieder ohne weiteres die Tatsache der Verletzung der Vertragsbestimmungen fest, nachdem Eden bereits in seiner einleitenden Rede in der Sitzung vom 14. März erklärt hatte:

«In our view a patent and incontestable breach of the provisions of the Treaty of Versailles relating to the demilitarized zone and of the Treaty of Locarno has been committed.»

¹⁾ S. d. N. Doc. C. 141. M. 80. 1936.

²⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 4 (1), S. 7; Journ. Off. no 3720.

Diese Erklärung wird in der Sitzung vom 18. März noch einmal wiederholt.

Die vorgeschlagene Resolution ¹⁾ wurde bei Stimmenthaltung Chiles ²⁾ und in Abwesenheit des Vertreters von Ecuador einstimmig angenommen. Frankreich und Belgien stimmten dafür, doch wurden ihre Stimmen ebenso wie das durch eine im Anschluß an die Abstimmung eingelegte Verwahrung ³⁾ unterstrichene Nein des deutschen Vertreters nicht gewertet, wie dies bereits in der Mitteilung an die deutsche Regierung ⁴⁾ festgelegt war. Nach den vorhergegangenen Verhandlungen konnte das Ergebnis der Abstimmung kaum überraschen.

Nun war aber politisch wichtiger als das Einrücken der deutschen Truppen, das, wie Eden in deutlichem Gegensatz zu Flandin, der sich auf Art. 44 des Versailler Vertrages berief, feststellte, nicht ein «imminent threat of hostilities» bedeutete, die Begründung, die Deutschland für sein Vorgehen gegeben hatte, nämlich daß es die Bestimmungen des Locarno-Vertrages nicht mehr als in Kraft befindlich ansehe. Über diese Frage aber hatte der Völkerbundsrat nicht zu befinden; die Erörterungen darüber hatten somit nur den Charakter von Erklärungen über eine Inzidentfrage, da der Rat es unterließ, von sich aus auf Grund seiner allgemeinen Zuständigkeit gemäß Art. 4 Abs. 4 der Völkerbundssatzung die Initiative zu ergreifen.

Hervorzuheben sind indessen die Ausführungen mehrerer Ratsmitglieder, die sich mit der deutschen These sachlich auseinandersetzen. Diese Erklärungen sind deswegen von Bedeutung, weil sie die politische Kernfrage berühren, die auch in den Ausführungen des deutschen Delegierten klar zum Ausdruck kam.

Der chilenische Vertreter im Rat machte in der Sitzung vom 17. März über das Verhältnis des Locarno-Vertrages zum Völkerbundspakt folgende Bemerkung ⁵⁾:

«Les Puissances signataires du Traité de Locarno avaient cru nécessaire d'englober le système juridique de Locarno dans celui de la Société des Nations afin de compléter les garanties de sécurité que leur donnait le Pacte de la Société des Nations avec celles qu'elles venaient de s'accorder. L'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations étant pour cela nécessaire, il fut stipulé que le Traité de Locarno n'entrerait en vigueur qu'après l'admission du Reich à Genève.

D'autre part, les négociateurs de Locarno avaient envisagé l'intervention du Conseil de la Société des Nations dans deux cas: le premier, pour mettre fin au traité; le deuxième, pour constater, s'il y avait lieu, la violation de ses dispositions et faire jouer les garanties prévues.

¹⁾ Abgedr. oben S. 308.

²⁾ S. oben S. 354.

³⁾ Abgedr. oben S. 309.

⁴⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 2 (1) S. 3; Journ. Off. no 3714.

⁵⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 3 (1) S. 6; Journ. Off. no 3715.

Le Conseil de la Société des Nations s'est donc vu attribuer, le 16 octobre 1925, par certaines Puissances, des obligations et des pouvoirs additionnels qui ne figurent pas dans le Pacte de la Société et qu'il n'avait pas sollicités.

Au cours des années qui s'écoulèrent, un fait nouveau s'est produit: le départ de l'Allemagne de la Société des Nations. Le système juridique de Locarno s'est vu, de ce fait, désaxé, et l'intervention éventuelle du Conseil privée d'un élément important: la voix de l'Allemagne. On aurait pu croire, non sans fondement, que le Traité de Locarno avait cessé d'exister. Cependant, les Puissances intéressées firent des déclarations solennelles pour faire savoir au reste du monde que le Traité restait en vigueur.»

Wenn der chilenische Vertreter dem Fehlen der Stimme Deutschlands im Rat eine entscheidende Bedeutung beimißt, so bezeichnet er nur eine der Auswirkungen, die sich aus dem Ausscheiden Deutschlands aus dem Völkerbund für den Locarno-Vertrag ergeben, eine Folge allerdings, die bei den Verhandlungen unmittelbar in die Erscheinung getreten war. Auch wenn man von der ganz allgemeinen Frage absieht, ob die Garantien des Locarno-Vertrages, die nach der Präambel als zusätzliche «dans le cadre du Pacte de la Société des Nations» allen Signatarmächten zugute kommen sollten, überhaupt sich noch durchführen ließen, wenn ein Vertragspartner aus dem Völkerbund ausschied, und ob nicht der Bestimmung des Art. 10 Abs. 2 entscheidende Bedeutung auch für die Frage der Fortgeltung zukommt¹⁾, so ist doch jedenfalls sicher, daß das Maß der Sicherheit, die der Vertrag Deutschland gewährte, nicht mehr in demselben Umfange bestand wie vorher. Denn die Ausnahme von dem allgemeinen Kriegsverbot des Artikels 2, die in Ziffer 2 des Abs. 2 dieser Bestimmung stipuliert war, galt nunmehr nur noch zugunsten Frankreichs. Während Frankreich freie Hand behielt für den Fall, daß Deutschland gegen ein anderes Mitglied des Völkerbundes vorging, waren Deutschland bei einem kriegerischen Vorgehen Frankreichs die Hände gebunden. In diesem Zusammenhang kam dem Eintritt Rußlands in den Völkerbund besondere Bedeutung zu. Indem sich nun weiter Frankreich im Bündnisvertrag mit Sowjetrußland²⁾, der ausschließlich gegen Deutschland gerichtet ist, verpflichtete, von dem ihm nach Art. 16 der Satzung zustehenden Recht zugunsten Rußlands Gebrauch zu machen, trat eine weitere Änderung der politischen Umstände ein, die Deutschland berechtigte, sich auf die *clausula rebus sic stantibus* zu berufen. Die Veränderung der Umstände konnte nicht nur gegenüber Frankreich, sondern auch gegenüber Belgien geltend gemacht werden, da die politischen Grundlagen des ganzen Vertrages erschüttert waren; insofern sind auch die Ausführungen des bel-

¹⁾ Vgl. v. Tabouillot, Der Streit um den Locarno-Vertrag, Deutsches Recht 1935, S. 91 ff.

²⁾ Diese Zeitschrift, Bd. V, S. 599 ff.

gischen Außenministers in der Sitzung vom 14. März, die auf die Zuhörer großen Eindruck gemacht hatten, nicht durchschlagend, der meinte: ¹⁾)

«Le prétexte que le Reich invoque pour justifier la dénonciation du Traité de Locarno, de toute évidence, ne nous concerne en rien. Le Pacte franco-soviétique est pour nous une *res inter alios acta*. Certes, lorsque nous avons été amenés à donner notre avis sur la compatibilité entre ce pacte et le Pacte de Locarno, nous avons exprimé notre avis: cette compatibilité nous a paru certaine, ainsi qu'aux autres signataires du Pacte rhénan. Quoi qu'il en soit, ce Pacte ne nous intéresse en rien; il ne nous concerne pas. Il ne modifie et il ne peut modifier, en aucune manière, nos engagements internationaux et nous avons eu soin de le déclarer officiellement depuis longtemps.»

Das Recht, sich auf die *clausula rebus sic stantibus* zu berufen, wurde Deutschland von dem spanischen Ratsmitglied, Barcia, in der Sitzung vom 18. März bestritten. Er führte aus ²⁾):

«Le Gouvernement allemand déclare que son action se justifie parce que le Traité de Locarno est devenu caduc et nul, le Traité franco-soviétique étant incompatible avec sa lettre et son esprit. Nous constatons que l'article 3 du Traité de Locarno lui-même, ainsi que les conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la France et entre l'Allemagne et la Belgique, annexées au Traité de Locarno, prescrivent la procédure à suivre en pareil cas. Il s'ensuit que, même si nous acceptons la thèse allemande de l'incompatibilité, les faits que l'on nous signale seraient contraires au Traité de Locarno qui oblige toutes les Parties contractantes tant que les procédures de conciliation et d'arbitrage prévues pour régler les différends entre les Parties n'ont pas été utilisées.

La clause *rebus sic stantibus* parfois invoquée par les Etats pour se délier d'obligations contractées dans des circonstances politiques périmées, ne saurait être acceptée comme une raison suffisante pour justifier la répudiation unilatérale d'un traité qui prévoit lui-même la procédure et les instances auxquelles il faut recourir si les circonstances viennent à changer.

Lorsque l'Allemagne devint partie contractante au Traité de Locarno, elle fut admise à la Société des Nations. De ce fait, elle bénéficiait de l'article 19; mais si l'on admet qu'en quittant notre Société elle en avait perdu les bénéfices, il lui restait toujours les droits et les obligations de l'article 3 du Traité de Locarno et des traités d'arbitrage annexes avec la Belgique et avec la France. Si donc l'entrée des forces allemandes dans la zone démilitarisée constitue une contravention aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles, la raison invoquée pour la justifier semblerait plutôt de nature à l'aggraver de négligence manifeste à l'égard de l'article 3 du Traité de Locarno et des traités annexes.»

Gegen diese Auffassung läßt sich einwenden, daß die Erschütterung des juristischen Systems des Locarnovertrages durch das Ausscheiden Deutschlands aus dem Völkerbund, auf das der Vertreter Chiles in

¹⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. I (1) S. 5; Journ. Off. no 3711.

²⁾ C./91^e session (Extr.) P. V. 4 (1) S. 6; Journ. Off. no 3720.

seinen oben wiedergegebenen Äußerungen hinwies, auch in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung ist. Das einzige Verfahren, das für die Beendigung des Rheinpaktes in diesem selbst vorgesehen ist, findet sich nicht in Art. 3, sondern in Art. 8, den der spanische Vertreter nicht erwähnt. Auf diesem Wege konnte aber Deutschland eine Beendigung des Vertrages nicht erreichen, denn hier mußte sich einmal sein Fehlen im Völkerbundsrat, vor allem aber auch sein Ausscheiden aus dem Völkerbund überhaupt auswirken. Denn die Voraussetzung für die in Art. 8 vorgesehene Feststellung des Völkerbundsrates konnte für Deutschland sicherlich nicht als gegeben angesehen werden. Es ist aber auch kaum zweifelhaft, daß, angesichts des allgemeinen Strebens, die Sicherungen des Pakts zu verstärken, die gegenwärtig in ihm den Mitgliedern gebotenen Garantien gegenüber dem eventuellen Vorgehen eines Nichtmitgliedes nicht als ausreichend angesehen werden würden.

Wenn der Vertreter Spaniens darauf hinweist, daß Deutschland während seiner Zugehörigkeit zum Völkerbund sich auf Art. 19 der Satzung habe berufen können, so gibt er zu, daß die veränderten Umstände die Grundlage einer politischen Forderung auf Änderung des bestehenden Rechtszustandes bilden können. Ganz abgesehen davon, ob Deutschland die in Annex B und C des Schlußprotokolls der Locarno-Konferenz enthaltenen Schiedsverträge mit Belgien und Frankreich auch als erloschen ansieht, hätte dann aber die Frage ihrer Natur nach nicht vor eine juristische Instanz, sondern vor die in Art. 3 des Locarno-Vertrages vorgesehene Commission de Conciliation gehört. Sie wäre somit letztlich doch wieder vor den Völkerbundsrat gekommen (Art. 3 Abs. 3 des Rheinpaktes, Art. 18 der Schiedsverträge), in dem Deutschland aber nicht mehr vertreten war.

* * *

Von Interesse sind schließlich auch noch die grundsätzlichen Ausführungen, die der Vertreter Spaniens im Anschluß an seine Erklärungen über die den Rat beschäftigende Frage bezüglich der Bedeutung der Nichtabrüstung machte:

«L'Espagne attache une grande importance au respect des engagements internationaux. Elle y voit la base même de la vie internationale. Elle observe avec anxiété la tendance de tous les Etats à chercher la sécurité dans les armements, à s'assurer ensuite contre le danger des armements au moyen de pactes et d'alliances et à briser finalement les engagements ainsi contractés lorsqu'ils deviennent gênants. Convaincu que le mal du siècle réside dans le manque de confiance, elle ne croit pas que ce mal puisse être corrigé en lui donnant libre carrière au moyen des armements et elle pense que les faits accomplis et les interprétations unilatérales des obligations contractées par les gouvernements ne sauraient que l'aggraver.

Je suis forcé de rappeler devant vous l'attitude constante du Gouvernement espagnol en ces matières. Nous estimons que nos obligations comme Membre de la Société des Nations constituent un ensemble indivisible au triple point de vue juridique, logique et politique.

Au titre juridique, nous ne pouvons nous considérer comme absolument liés par les obligations de sécurité collective prescrites à l'article 16 ni, *a fortiori*, par de nouvelles obligations, lorsque les obligations de désarmement prévues à l'article 8 sont négligées ou, si l'on préfère, suspendues.

Au titre logique, il est évident que les pays qui se sont engagés dans le Pacte de la Société des Nations à collaborer à la sécurité d'un pays attaqué l'ont fait en tenant compte de ce que le désarmement général prévu à l'article 8 aurait rendu les attaques éventuelles beaucoup moins probables et beaucoup moins dangereuses.

Au titre politique, nul gouvernement ne saurait s'engager à venir en aide au dernier moment pour résoudre une situation difficile dont l'origine et la gestation se seraient faites hors de lui et sans lui.

Les progrès de la sécurité collective dépendent donc strictement des progrès de la collaboration internationale à toutes les étapes de la politique.

La liaison étroite entre les pactes de sécurité et le désarmement est affirmée du reste dans l'acte final de la Conférence de Locarno, dont le dernier paragraphe dit textuellement: «Ils (les gouvernements représentés) s'engagent à donner leur concours aux travaux déjà entrepris par la Société des Nations relativement au désarmement et à rechercher la réalisation d'une entente générale.»

Diese kurzen Bemerkungen rücken die eigentliche Ursache der augenblicklichen politischen Lage, die Nichterfüllung der Abrüstungsverpflichtung durch die Völkerbundsmitglieder, in helles Licht und stellen eine ernste Mahnung an das Gewissen der Mächte dar, die sich zu einer strengen Verurteilung des Verhaltens Deutschlands berufen fühlten.

Schmitz.

Zur Frage der rechtlichen Beziehungen Japans zu den Mandatsgebieten

Auf der 27. Tagung der Mandatskommission hat der stellvertretende Präsident, Orts, anlässlich der Prüfung der Jahresberichte über Palästina, Syrien und Tanganyika die Frage aufgeworfen, ob Japan auch nach seinem am 27. März 1935 wirksam gewordenen Austritt aus dem Völkerbunde nach wie vor für die Einfuhr seiner Waren in die einzelnen Mandatsgebiete »égalité économique« genieße. In der Sitzung vom 7. Juni 1935 hat er diese von ihm selbst in früheren Sitzungen gestellte Frage verneint ¹⁾, und zwar offenbar aus dem Grunde, weil der Artikel 18 des

¹⁾ S. d. N., Commission permanente des mandats, Procès-verbal de la 27^{me} Session, S. 91.