

Bund oder Bündnis?¹⁾

Zur Reform des Völkerbundes.

Viktor Bruns.

Nach der Beendigung des Weltkrieges stellten sich zwei Probleme: einmal die Festsetzung der Bedingungen des Friedensvertrages, also im wesentlichen die Neuordnung des europäischen Statuts; sodann die Schaffung eines Systems der Friedenssicherung, die Gestaltung der politischen Beziehungen unter den Mächten.

Zwei Strömungen lagen im Kampf: Die von Frankreich geführten Alliierten wünschten, die Bündnisse, die sich im Kriege bewährt hatten, zu erneuern und auszubauen. Diese Allianzen würden der Siegergruppe die unbedingte Vorherrschaft gesichert haben, soweit und solange die Friedensbedingungen diese Mächte in einen unversöhnbaren Gegensatz zu den Besiegten stellten. Je schärfer, je unerträglicher die Friedensbedingungen sein würden, desto tiefer mußte der Gegensatz zwischen Siegern und Besiegten und damit desto sicherer der Bestand dieser Bündnisse werden. Je milder die Friedensbedingungen ausfielen, desto unsicherer war die zukünftige politische Gruppierung der Staaten.

In völligem Gegensatz zu dieser Auffassung standen die Ansichten und Absichten des Präsidenten der Vereinigten Staaten. Er wünschte einen dauerhaften Frieden zu schaffen und diesen Frieden durch die Gründung eines Bundes der Nationen sicherzustellen. Um die Wiederholung einer ähnlichen Katastrophe zu verhindern, mußten die Kriegsursachen beseitigt werden. Diese sah er im System rivalisierender Bündnisse, in dem Grundsatz vom Gleichgewicht der Mächte. Er erkannte, daß ein wirklicher Dauerfrieden erkaufte werden müsse, erkaufte um den Preis der Zügelung der egoistischen Wünsche der Siegerstaaten, durch eine gerechte Ausgestaltung der Friedensbedingungen.

Sofort nach seinem Eintreffen in Europa begann er den Kampf gegen die alte für seine neue Ordnung, für einen Völkerbund als den Schlüssel des ganzen Friedens.

Freilich, ungefähr um dieselbe Zeit, als Wilson in England seine bekannte Rede gegen die alte Ordnung hielt, gab Clemenceau in der

¹⁾ Aus einem am 11. November 1936 in der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft gehaltenen Vortrag.

französischen Kammer die Erklärung ab, daß sein Leitgedanke auf der kommenden Friedenskonferenz das System der Bündnisse sei, und daß die Mächte, die im Kriege Seite an Seite gefochten, sich auch im Frieden nicht trennen dürften.

Präsident Wilson hatte schon in seiner am 8. Januar 1918 an den Kongreß gerichteten Adresse, in der er die 14 Punkte des amerikanischen Friedensprogramms entwickelte, die Bildung einer allgemeinen Gesellschaft von Nationen zum Zwecke wechselseitiger Garantie der politischen Unabhängigkeit und territorialen Unverletzlichkeit der großen wie der kleinen Staaten vorgesehen. In seiner Ansprache vom 27. September 1918 hatte er das amerikanische Friedensprogramm näher entwickelt und die Forderung aufgestellt, daß der künftige Friedensvertrag eine unparteiische Gerechtigkeit bringen müsse, die keine Begünstigten kenne und keine Abstufungen, sondern nur gleiche Rechte für die beteiligten Völker, daß kein Sonderinteresse irgendeines Volkes zur Grundlage irgendeines Teils des Vertrags gemacht werden dürfte. Er hat — was uns hier besonders interessiert — ausdrücklich erklärt, daß es innerhalb des Völkerbunds kein Bündnis und keinen Verein, ja nicht einmal irgendwelche den Interessen einzelner Staaten dienende wirtschaftliche Sonderabmachungen geben dürfe. Mit aller Energie erklärte er, daß politische und wirtschaftliche Sonderbündnisse in der modernen Welt die Quelle des Krieges gewesen seien und daher ein Frieden, der solche Abmachungen nicht durch bestimmte und bindende Vorschriften ausschließe, unaufrichtig und unsicher sei.

Diese Ausführungen des amerikanischen Präsidenten sind nicht etwa unverbindliche Redensarten, vielmehr sind sie durch den Vorfriedensvertrag vom November 1918 bekanntlich zwischen dem Deutschen Reich und den Alliierten zum Gegenstand vertraglicher Bindung gemacht worden, auf Grund deren der endgültige Friedensvertrag zu schließen war.

Das Programm des amerikanischen Präsidenten war also: Ablehnung jeder Machtpolitik bei der Aufstellung der Friedensbestimmungen und Ablehnung aller Bündnisse. Er war sich darüber klar, daß sich ein dauernder Bund der Nationen nur dann schaffen ließe, wenn die Bedingungen der Friedensverträge nach denselben Grundsätzen aufgestellt würden, auf denen dieser Bund der Völker allein aufgebaut werden konnte.

Die durch die Friedensverträge zu schaffende neue Staatenordnung mußte notwendig der Unterbau auch des Völkerbundes sein. Dieser Völkerbund sollte ja eben den Frieden sichern und daher eine gewaltsame Änderung der bestehenden, d. h. der durch die Friedensverträge zu schaffenden neuen Ordnung der Staatenwelt verhindern. Ein Bund aber, der berufen sein sollte, eine im Widerspruch und unter Verletzung seiner eigenen Bundesgrundsätze zustande gekommene Ordnung zu schützen,

konnte nicht von Bestand sein. Er mußte von der Stunde seiner Geburt ab unheilbar kranken an der Unwahrhaftigkeit und Unmoral dieses Widerspruchs, daran, daß mit einem doppelten Maß einerseits seine Grundlagen, die Friedensbestimmungen, und andererseits die Rechte und Pflichten der Mitglieder im Bunde gemessen wurden. Darauf hatte Professor Hudson als Mitglied der amerikanischen Vertretung den amerikanischen Präsidenten nachdrücklich aufmerksam gemacht und ihm auseinandergesetzt, daß der Erfolg des Völkerbundes von dem auf der Konferenz festgestellten Besitzstand der Staaten abhängige. Denn würden die Friedensbedingungen ohne Rücksicht auf den Völkerbund aufgestellt, so würde eine internationale Lage geschaffen, die kein Völkerbund überleben könne, da es unmöglich sei, den Völkerbund zum Garanten der von den einzelnen Mächten durchgesetzten Ungerechtigkeiten zu machen.

Der amerikanische Präsident mußte sich nur zu bald überzeugen, welche Schwierigkeiten der Durchführung seiner Absichten sich im Lager der Alliierten entgegenstellten, wo die Gefühle des Hasses und der Rache und der Wunsch der Vernichtung der Gegner herrschten. Er setzte darum seinen ganzen Einfluß dafür ein, daß die Völkerbundssatzung zum integrierenden Bestandteil des Friedensvertrages gemacht und daß ihre Grundsätze auf der Friedenskonferenz zuerst beraten und festgesetzt würden. Seine Absicht dabei war eine zweifache: er gab sich zunächst der Hoffnung hin, daß, wenn einmal die Bundesgrundsätze feststünden, die Beratung und Festsetzung der Friedensbedingungen nach diesen Grundsätzen sich leichter vollziehen lassen würde. Soweit sich aber dieses letztere Ziel bei der bevorstehenden Beratung nicht würde erreichen lassen, sollten durch die Bundessatzung das Organ und der Weg geschaffen werden, auf dem später, wenn die Leidenschaften sich gelegt haben würden, die endgültigen Friedensbedingungen festgesetzt werden könnten.

Präsident Wilson hat darum auf der Vollsitzung der Friedenskonferenz vom 25. Januar 1919 erklärt, der Zweck der Konferenz sei ein doppelter: einmal die besonderen Regelungen zu treffen, die der Krieg notwendig gemacht habe, und sodann den Weltfrieden überhaupt sicherzustellen. Der Völkerbund sei für beide Zwecke notwendig. Bei der Festsetzung der Friedensbedingungen gebe es viele komplizierte Fragen, die durch die Entscheidungen der Konferenz mit Erfolg nicht endgültig gelöst werden könnten und die später einer neuen Regelung bedürften. Bei vielen Fragen lasse sich augenblicklich noch kein sicheres Urteil bilden; darum seien spätere Abänderungen notwendig. Und gerade zu diesem Zweck müßte eine Organisation geschaffen werden, die das Werk der Friedenskonferenz später vollende.

Die Verhandlungen in Paris sind freilich gerade im entgegengesetzten Sinne verlaufen. Weil seine Verbündeten wußten, daß der Präsident unter

allen Umständen die Gründung des Völkerbundes durchzusetzen entschlossen war, ließen sie sich ihre Zustimmung zu der Satzung bei allen wichtigen Fragen der Friedensbedingungen — so in der Frage der Entwaffnung des Deutschen Reiches, der Reparationen, des Saargebietes — immer wieder auf Kosten des Deutschen Reiches durch neue Zugeständnisse bezahlen.

So hat das diplomatische Ungeschick des Präsidenten im Unterhandeln es verschuldet, daß gerade die Gründung des Völkerbundes die Verschärfung der Friedensbestimmungen ermöglichte und dadurch die Vorschriften des Versailler Vertrags in einen immer stärkeren Gegensatz zu den Grundsätzen der Völkerbundssatzung gerieten.

Es mag genügen, an zwei Beispielen diesen klaffenden Widerspruch zu zeigen. Der die ganze Bundessatzung beherrschende Grundsatz der *Gleichheit von Recht und Pflicht* wird in *allen* Teilen des Versailler Vertrags, wie z. B. bei den Vorschriften über die Kriegsentschädigungen, die Abrüstung, die Entmilitarisierung des Rheinlandes, die Wiederaufnahme des Handelsverkehrs, die Internationalisierung der Flüsse, die Behandlung des deutschen Privateigentums, aufs gröblichste verletzt.

Grundsatz der Satzung ist weiter die *gewissenhafte Beobachtung der wechselseitigen Verpflichtungen aus den Verträgen*. Die Bestimmungen des Versailler Vertrags sind eine geschlossene Kette von Verletzungen aller Bestimmungen des feierlich abgeschlossenen Vorfriedensvertrags, wie etwa seiner Zusicherung des Selbstbestimmungsrechts für die deutschen Volksgruppen und der gerechten Verteilung der Kolonien. Wo ist in dem Vorfriedensvertrag ein Titel für die Kriegsentschädigung, für die Internationalisierung des Saargebietes, für die Demilitarisierung des Rheinlandes zu finden?

Noch keine 14 Tage nach dem Abschluß des Vorfriedensvertrags im November 1918 hat *Clemenceau* den Vertretern der Vereinigten Staaten in Paris eine Denkschrift überreichen lassen, in der er erklärt, daß das Programm des amerikanischen Präsidenten, das soeben erst zum Inhalt jenes Vorfriedensvertrags gemacht worden war, eine bindende Zusicherung, im Vertrauen auf die wir die Waffen niedergelegt hatten, sich nicht als Grundlage für die Arbeiten dieser Konferenz eigne, wohl aber die Kriegszielerklärung der Alliierten vom 10. Januar 1917.

Dieser Vertragsbruch bildet die Grundlage des Versailler Vertrages und damit des Völkerbundes und seiner Bundespflichten.

Wenn die Alliierten die Rücksicht auf Gerechtigkeit und Gleichheit bei der Festsetzung der Friedensbedingungen beiseitegesetzt haben, so ist zu nicht unerheblichem Teil das trügerische Vertrauen einzelner gerechter denkender Alliierten auf die Kraft des Völkerbundes daran schuld. Ein Mitglied der englischen Friedensdelegation in Paris erzählt in seinen Erinnerungen, es lasse sich gar nicht abschätzen, wie viele

Beschlüsse angenommen, wie viele Widerstände aufgegeben, wie viele Irrtümer stillschweigend übergangen wurden in der Hoffnung, daß der Völkerbund bald die erforderliche Abänderung vornehmen werde. Und Präsident Wilson selbst habe alle seine Abtrünnigkeiten vor sich selbst durch den Gedanken gerechtfertigt, daß der Völkerbund das alles bald wieder gutmachen werde.

Auf solche Weise ist die neue Ordnung Europas in den Friedensverträgen zustande gekommen, und das ist die Grundlage, auf der der Völkerbund errichtet worden ist.

Wir hören seit kurzem, daß einzelne Regierungen, darunter die von Großbritannien, die deutsche Forderung nach Trennung des Versailler Vertrags von der Völkerbundssatzung sich zu eigen machen wollen. Es dürfte nicht sonderlich schwerfallen, formell die Satzung aus den Pariser Vorortverträgen loszulösen, die wenigen Verweisungen in der Satzung auf den Versailler Vertrag und die zahlreicheren Verweisungen des Versailler Vertrags und der anderen Vorortverträge auf den Völkerbund zu streichen. Aber damit wäre das Problem noch nicht gelöst. Die Verbindung der beiden Instrumente ist enger und wurzelt tiefer.

Lassen Sie mich Ihnen in wenigen Worten zeigen, worin die Verbindung des Völkerbundsstatuts mit dem Versailler Vertrag und den anderen Pariser Vorortverträgen im letzten Grunde beruht und inwiefern das Wesen des Völkerbundes selbst, wie ihn der amerikanische Präsident auf der Pariser Konferenz vorgeschlagen hatte, durch die Verbindung mit den Friedensverträgen sowie durch den Einbau von Elementen von Bündnisverträgen in die Satzung verändert und verfälscht worden ist. Denn nicht nur ist es den Alliierten gelungen, den Präsidenten dahin zu bringen, Stück für Stück seines Friedensprogramms aufzugeben; vielmehr haben sie es erreicht, daß trotz aller amerikanischen Konzessionen bei der Festlegung der Friedensbedingungen schließlich eine Bundessatzung vereinbart wurde, die nahezu das Gegenteil von dem bedeutet, was der Präsident geplant hatte.

Es ist den ehemaligen Alliierten gelungen, die Bundessatzung zur Fassade für die Fortsetzung der alten Bündnisverträge zu machen. Aus dem Bund, der zur Aufgabe haben sollte, durch die Schaffung gerechter Lebensbedingungen aller Mitglieder den dauernden Frieden sicherzustellen, ist ein Bündnis geworden für die Durchführung und Aufrechterhaltung der Rechtsverletzungen und Ungerechtigkeiten der Pariser Vorortverträge, an die Stelle des Friedens durch Gerechtigkeit wurde die sogenannte Gerechtigkeit des Friedens gesetzt.

Damit hatte Clemenceau sein Ziel erreicht; in die Form der neuen Ordnung war der Inhalt der alten übernommen, und diese Konstruktion bot gegenüber den alten Bündnisverträgen den großen Vorteil, unter dem Schein des Rechtes um so leichter die alte Machtpolitik fortzusetzen

und für diese Machtpolitik die bisher neutral gebliebenen Staaten, die zu dem Anschluß an ein politisches Bündnis nicht bereit gewesen wären, einzuspannen.

Die Völkerbundssatzung enthält zwei Arten von Vorschriften: nämlich *materielle Rechtspflichten*, nach denen die Mitgliedstaaten ihr Verhalten dauernd einzurichten haben, und *formelle Verfahrensvorschriften*, die die Art und Weise der Verhandlung und Beschlußfassung im Bunde regeln.

Wohl nicht ohne Absicht hat man bisher in Genf ausschließlich die Vorschriften über das Verfahren im Bund und insbesondere die Sanktionen zu entwickeln und auszubilden gesucht, um die Anwendung und Entwicklung der materiellen Bundespflichten aber sich wenig gekümmert.

So war es eine politische Tat, daß der britische Außenminister *Hoare* in seiner bekannten Rede vom 11. September 1935 an diesen in Vergessenheit geratenen Teil der Bundessatzung mit allem Ernst erinnerte und ausführte, daß der Völkerbund nicht lediglich ein Sanktionsapparat sei, daß seine Hauptaufgabe nicht in der Bekämpfung des Krieges, sondern in der Beseitigung der Kriegsursachen, nicht in der Aufrechterhaltung der bestehenden Zustände, sondern in ihrer Anpassung an berechtigte Forderungen liege.

1. Die *materiellen Grundsätze und Bundespflichten* sind die Beobachtung der Gleichheit, der Gerechtigkeit und Ehre in den Beziehungen der Staaten untereinander, die Einhaltung der Regeln des gemeinen Völkerrechts und die wechselseitige Ausführung der vertraglichen Verpflichtungen. Damit ist gemeint, daß ein Bundesmitglied von dem anderen nicht verlangen, ihm nicht zumuten soll, was es ihm nicht selbst zu gewähren bereit ist, daß jede Leistung oder Beschränkung ihren entsprechenden Ausgleich finden muß, daß jede einseitige Schlechterstellung ausgeschlossen ist.

Gleichbehandlung und Wechselseitigkeit in den Rechten wie in den Verpflichtungen ist die Grundlage des Völkerbundsstatuts, wie sie die Grundlage der Völkerrechtsordnung überhaupt ist. Die Einseitigkeit der dauernden Belastungen und Beschränkungen, die der Versailler Vertrag dem Deutschen Reich auferlegt, steht deshalb in unlösbarem Widerspruch zu den Grundsätzen der Völkerbundssatzung und der Völkerrechtsordnung. Dieses doppelte Maß für Recht und Pflicht im Bunde und außerhalb des Bundes verhindert die Durchführung der Bundessatzung.

2. Bundespflicht ist weiter, bei allen schwereren Streitigkeiten, also solchen, die zum Bruche führen können, zunächst den *friedlichen Ausgleich* vor einer internationalen Gerichtsstanz oder durch die Vermittlung des Völkerbundsrates zu suchen und keinesfalls vor Ablauf von drei Monaten nach dem Gerichtsurteil oder dem Gutachten des Rates

zum Krieg zu schreiten. Der Krieg zwischen den Mitgliedstaaten ist durch die Bundessatzung nicht grundsätzlich verboten. Der Staat, der vor dem Gericht oder dem Rat Recht bekommen hat, darf mit Waffengewalt seinen Anspruch durchsetzen, wenn der unterlegene Gegner die Erfüllung verweigert.

Wie haben sich in einem solchen Fall die übrigen Völkerbundsmitglieder zu verhalten? Die Satzung enthält lediglich die Bestimmung, daß die übrigen Mitglieder gegen *den* Staat, der sich dem Urteil des Gerichts oder dem Spruch des Völkerbunds fügt, nicht zu den Waffen greifen dürfen.

Die Satzung versucht also, den dem Spruche widerstrebenden Streitteil zu isolieren. Sie erlaubt die Waffenhilfe zur Unterstützung des im Verfahren obsiegenden Teils, sie *gebietet* sie aber nicht. Es ist bezeichnend, daß gerade in dem Fall, in dem das friedliche Völkerbundsverfahren durchgeführt und eine Entscheidung erzielt worden ist, die Satzung den übrigen Mitgliedern keine Pflicht zur Hilfeleistung auferlegt, keine »assistance mutuelle« festsetzt. Hier gibt es also keine »kollektive Sicherheit«.

Und weiter: Ist es dem Rat, der mit dem Streitfall befaßt wurde, nicht geglückt, zu einem einstimmigen Spruch zu kommen, so ist das politische Vermittlungsverfahren gescheitert, und nun haben die Völkerbundsmitglieder nach Art. 15 Abs. 7 der Satzung das Recht so zu handeln, »wie es ihnen zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit erforderlich erscheint«.

Zu Unrecht wird behauptet, daß in diesem Fall die Mitglieder ihre volle Handlungsfreiheit zurückgewinnen, also nach freiem Belieben dem einen oder anderen Teil Kriegshilfe leisten können. Diese Behauptung ist falsch. Selbstverständlich gelten auch für diesen Fall die allgemeinen Grundsätze der Bundessatzung, die die Achtung des *Rechtes* gebieten. Die Bundesmitglieder dürfen den, der nach den Völkerrechtsgrundsätzen im Rechte ist, keinesfalls angreifen, einerlei ob er der Angreifer ist oder nicht.

Die Satzung des Völkerbundes enthält für die Streitteile zunächst ein befristetes Angriffsverbot; für den Teil, der im Unrecht ist, ein absolutes Angriffsverbot. Sie legt den übrigen Mitgliedstaaten während der Dauer des friedlichen Streiterledigungsverfahrens die Verpflichtung zur Neutralität, d. h. zum unparteiischen Verhalten gegenüber beiden Teilen auf und, sofern sie etwa als Mitglieder des Rats an dem friedlichen Verfahren mitzuwirken haben, die Verpflichtung nach Recht und Gerechtigkeit zu verhandeln und zu stimmen.

Ist das Verfahren durchgeführt, sei es nun, daß es mit einem Spruch geendet hat, sei es, daß es gescheitert ist, so besteht für die Mitgliedstaaten des Völkerbunds keinerlei Verpflichtung zur Hilfeleistung, wohl

aber eine Verpflichtung zur Unterlassung der Unterstützung dessen, der im Unrecht ist. Erlaubt ist die Unterstützung des Streitteils, der im Rechte ist.

Mit dieser Feststellung haben wir auch, glaube ich, die Anhaltspunkte gewonnen, die uns ein Urteil darüber erlauben, welche zweiseitigen Verträge unter den Völkerbundsmitgliedern mit der Satzung vereinbar sind und welche nicht.

Danach sind Bündnisverträge und Verträge auf gegenseitige Hilfeleistung, die im Falle des Art. 15 die Unterstützungspflicht mit dem Angriff eintreten lassen, mit der Satzung im Widerspruch. Denn wie wir eben gesehen haben, kann der Angriff nach der Völkerbundssatzung durchaus berechtigt sein, für welchen Fall diese den übrigen Völkerbundsmitgliedern die Unterlassung der Unterstützung des Angegriffenen gebietet.

Auch das System der Verträge auf gegenseitige Hilfeleistung, wie sie zwischen Frankreich und der Sowjetunion und der Tschechoslowakei und der Sowjetunion abgeschlossen wurden, steht mit dieser Satzungsbestimmung im Widerspruch. In beiden Verträgen wird der Fall, daß das Verfahren vor dem Rat nicht zu einem einstimmigen Beschluß geführt hat, an die Spitze der Abmachungen gesetzt. Für diesen Fall versprechen sich die vertragschließenden Staaten sofortige Hilfe, wenn sie »Gegenstand eines nicht herausgeforderten Angriffs von seiten irgendeines europäischen Staates« sein sollten. Sie gehen dabei von der Annahme völliger Handlungsfreiheit aus; das aber bedeutet — wie wir sahen — eine Verkennung der Bundessatzung.

Sichern sich in einem Vertrag zwei Staaten die Nichtunterstützung ihrer Gegner zu, so handeln sie jedenfalls der Satzung gemäß in den Fällen, in denen diese selbst die Nichtunterstützung gebietet. Für die Fälle, in denen die Satzung die Unterstützung gestattet, verzichten die Vertragsteile darauf, von dieser Erlaubnis Gebrauch zu machen; sie begehen damit keine Pflichtenverletzung.

Und ähnlich liegt es bei den Nichtangriffspakten. Auch sie stehen mit den Art. 12, 13 und 15 nicht im Widerspruch.

Die deutsche Politik, das Angebot der Nichtangriffspakte, steht also in vollem Einklang mit diesen Vorschriften der Völkerbundssatzung, während sich schon aus den bisherigen Betrachtungen ergibt, daß dies bei der erwähnten Fassung der Verträge auf gegenseitige Hilfeleistung nicht der Fall ist.

3. Und schließlich ist Mitgliedschaftspflicht die in Art. 10 enthaltene Verpflichtung für alle Mitglieder des Völkerbundes, die Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren.

Diese Bestimmung bedeutet die Klammer, die die Völkerbunds-

satzung und die Pariser Vorortverträge zusammenhält. Sie macht die Verewigung des in den Pariser Vorortverträgen geschaffenen neuen europäischen Statuts zur Bundespflicht; darum ist diese Vorschrift zugleich der Ausdruck des Bündnisgedankens, der die Mitglieder des Bundes zum Schutze des Besitzstandes der Alliierten verpflichtet.

Umsonst hatten die juristischen Berater des amerikanischen Präsidenten vor der Aufnahme einer solchen Bestimmung in die Satzung gewarnt. Sie hatten darauf hingewiesen, daß sie für die Vereinigten Staaten ein Bruch der Monroe-Doktrin bedeute, da sie sie zur Intervention in europäische Angelegenheiten und zur Duldung der Intervention europäischer Staaten in amerikanische Streitigkeiten verpflichte. Staatssekretär Lansing hatte überzeugend dargetan, daß diese Garantie eine kaum verhüllte Fortsetzung der Kriegsbündnisse bedeute. Der amerikanische Präsident war zu ungewandt und zu schwach, um diese Verfälschung seines Satzungsentwurfs zu verhindern.

Durch ihre Verbindung mit den Pariser Vorortverträgen bekommt diese Besitzstandsgarantie einen besonderen Charakter. Die neue Ordnung des Besitzstandes in Paris ist, wie wir gesehen haben, weithin unter glatter Verletzung der Bestimmungen des Vorfriedensvertrages gegen den ausdrücklichen Protest der unterlegenen Mächte diktiert. Sie ist geschaffen im Widerspruch zu den eigenen Grundsätzen der Bundesordnung, zu den Grundsätzen der Gleichheit und der Gerechtigkeit. Darum verpflichtet Art. 10 die Bundesmitglieder zur Anerkennung und zum Schutz eines rechtswidrig geschaffenen Besitzstandes.

Eine solche Garantie zu übernehmen, haben sich manche Staaten gescheut. Der Art. 10 hat den Hauptgrund für die Weigerung des amerikanischen Kongresses abgegeben, den Beitritt zum Völkerbund zu genehmigen. Die kanadische Regierung hat noch vor der definitiven Fertigstellung der Satzung in Paris gegen die Aufnahme des Art. 10 Widerspruch erhoben. Sie hat in ihrem Memorandum vom 13. März 1919 darauf hingewiesen, daß die Unterzeichner des Paktes und damit dieses Artikels erklären, daß alle territorialen Grenzen gerecht und angemessen sind, daß sie es für alle Zeiten bleiben und daß die Signatarmächte dafür die Verantwortung übernehmen. Mit diesem Artikel verschafften sich in erster Linie die Großmächte die Bestätigung des Rechtstitels für ihren Gebietserwerb und eine allgemeine Garantie dieser Titel, ohne daß es den meisten Bundesmitgliedern möglich gewesen wäre, diese Rechtstitel nachzuprüfen und ohne daß dem Benachteiligten auch nur die Möglichkeit gegeben gewesen wäre, sich Gehör zu verschaffen.

Der kanadische Widerspruch blieb erfolglos, ebenso wie der Antrag derselben Regierung auf der ersten Völkerbundsversammlung, den Art. 10 aus der Völkerbundsatzung wieder zu streichen.

Gewiß hat noch manche alliierte und neutrale Macht nur unter

dem ungeheuren politischen Druck der alliierten Hauptmächte sich entschlossen, den Art. 10 anzunehmen. Das ändert aber nichts an der Tatsache, daß sie als Mitglieder des Völkerbunds die Verantwortung und die Garantie für die in Paris unter Vergewaltigung des Rechts zustande gekommene Neuordnung mitübernommen haben. Art. 10 ist insoweit die Verpflichtung zum Schutz des Rechtsbruchs.

Und nun noch ein Wort über die *Organisation des Völkerbunds*: Die großen Paläste des Generalsekretariats und des Arbeitsamtes in Genf, das Heer der Bundesbeamten dürfen uns nicht darüber täuschen, daß der Völkerbund kein Überstaat ist, daß er nicht befehlen und nicht anordnen kann und daß er über keine Zwangsmittel verfügt. Das Generalsekretariat ist lediglich ein Büro, das die technischen Vorarbeiten für die Beratungen des Bundesrates, der Vollversammlungen und der Kommissionen zu erledigen hat, und das Hauptorgan, der Völkerbundsrat, ist ein Ausschuß der Mitgliedstaaten, dessen einzige Aufgabe darin besteht, im Wege der Vermittlung Streitigkeiten zwischen den Staaten beizulegen. Auch der einstimmig gefaßte Ratsbeschluß bindet keinen der Streitparteien, wenn diese sich ihm nicht unterwerfen.

Darum ist im Grunde die Völkerbundssatzung nur ein großer Kollektivvertrag über ein besonderes Verfahren zur Beilegung von Staatenstreitigkeiten auf dem Wege der Vermittlung. Freilich mit einer Besonderheit: sie enthält für die Vertragspartner eine Reihe von ausdrücklich niedergeschriebenen Rechtspflichten, die die Mitglieder untereinander dauernd — also nicht bloß, wenn ein Streit sich zwischen ihnen erhebt — zu beobachten haben, ganz zu schweigen von den mit jedem Vertrag gegebenen Nebenverpflichtungen, die sich aus seinem Wesen ergeben.

Die Zusammensetzung des Völkerbundsrats ist aufschlußreich für die politischen Gedanken und Absichten, die bei der Gründung des Bundes und bei seiner Fortentwicklung in der späteren Praxis verfolgt wurden.

Der britische Vorentwurf wollte in den Rat nur die Vertreter der fünf alliierten Hauptmächte sowie die Vertreter der unmittelbar an den zu verhandelnden Angelegenheiten interessierten Staaten berufen. Der britisch-amerikanische Entwurf, der den Pariser Kommissionsberatungen zugrunde gelegt wurde, enthielt den Grundsatz, daß nur die unmittelbar interessierten Staaten sich in dem Exekutivausschuß vereinigen sollten. Der Entwurf erklärte die Hauptmächte als ständig an allen in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallenden Fragen unmittelbar interessierte Staaten.

Durch diese Formel war für das Wesen der Großmacht der charakteristische Ausdruck gefunden; denn in allen wichtigen politischen Fragen

kommt es letzten Endes auf die Stellungnahme der Großmächte an; sie tragen die Verantwortung für die Ausgestaltung der Staatenordnung und sind deren allein mögliche Hüter und Garanten.

Wenn übrigens für die ständige Teilnahme am Rat nicht die Großmächte, sondern die alliierten Hauptmächte bezeichnet wurden und wenn auch heute die Völkerbundssatzung in Art. 4 von den alliierten und assoziierten Hauptmächten spricht, so zeigt sich darin offen die Absicht, in dem Völkerbundsrat den Obersten Kriegsrat der Alliierten fortbestehen zu lassen.

Der englisch-amerikanische Plan, in den Rat nur die Großmächte und die unmittelbar interessierten Staaten zu berufen, hat sich nicht verwirklichen lassen. Die kleineren und mittleren Staaten, die sich auf ihre Kriegshilfe und auf den Gleichheitsgrundsatz beriefen, haben es durchgesetzt, daß sie zunächst vier und heute elf Sitze im Rat erlangt haben. Diese Zusammensetzung des Rates mit dem zahlenmäßigen Übergewicht der mittleren und kleineren Staaten entfernt sich von der politischen Wirklichkeit und gibt kein Bild mehr von dem faktischen Machtverhältnis.

Es zeugt von außergewöhnlicher politischer Einsicht und Unvoreingenommenheit, wenn die niederländische Regierung in ihrer Denkschrift vom 13. Januar 1934 über die Reform des Völkerbundes erklärt, sie denke nicht daran zu bestreiten, daß es Mächte gebe, die eine größere Interessensphäre und eine größere Verantwortlichkeit für die allgemeine Entwicklung der Dinge in der Welt als andere Mächte besäßen. Sie habe sich die Art und Weise völlig zu eigen gemacht, in der diese tatsächliche Ungleichheit in der Zusammensetzung des Rates von Anfang an ihre Anerkennung gefunden habe, und sie habe immer, aber leider ohne Erfolg, die Vorschläge zur Vermehrung der Zahl der nichtständigen Ratsmitglieder bekämpft; vielleicht habe diese Erweiterung des Rates zur Schwächung seiner Autorität und seines Einflusses auf den Lauf der Dinge beigetragen.

Es kommt hinzu, daß im Rate formell der kleinste Staat über dasselbe Stimmgewicht verfügt wie etwa Großbritannien. Da jeder Beschluß Einstimmigkeit erfordert, hat jedes Ratsmitglied ein Vetorecht. Damit ein Beschluß zustande komme, müssen die Bedenken von fünfzehn Staaten ausgeräumt und die Wünsche von fünfzehn Staaten im Wege von Konzessionen befriedigt werden.

Nach Art. 11 kann nahezu jede, nicht nur eine den Frieden gefährdende Angelegenheit von jedem Völkerbundsmitglied, nicht bloß einem an ihr beteiligten, vor den Rat gebracht werden, also den Rat zu einer Stellungnahme nötigen. In aller Öffentlichkeit müssen die fünfzehn Ratsmächte ihre Stellungen beziehen. Sie fühlen sich genötigt, sich zu ihren Freundschaften und Bündnissen zu bekennen. Wie die

Erfahrung zeigt, nehmen gerade die Vertreter der an der zu behandelnden Angelegenheit nicht interessierten Staaten nicht selten einen erheblichen Einfluß auf die Beratung und Beschlußfassung aus Gründen und Rücksichten, die mit der Angelegenheit nicht im Zusammenhang stehen. Sie erschweren oder verhindern gar oft eine Einigung zwischen den Großmächten und damit natürlich auch des Rates.

Diesem offensichtlichen Mangel suchte *Mussolini* mit seinem Vorschlag eines Viermächtepaktes abzuwehren. Er schlug ein Verfahren effektiver Zusammenarbeit zwischen den vier Großmächten, die den Locarnovertrag unterzeichnet hatten, vor. Über alle europäischen Beziehungen sollten sich diese Großmächte laufend beraten, um — wenn irgend möglich — eine Einigung unter diesen entscheidenden Mächten herbeizuführen.

Daß eine solche Einigung entscheidend ist, hat vor einigen Jahren der Generalsekretär des Völkerbunds bestätigt, indem er feststellte, daß kein mittlerer oder kleiner Staat von seinem Vetorecht Gebrauch gemacht habe, wenn die Großmächte einig waren. Die niederländische Regierung hat in der angeführten Denkschrift darauf hingewiesen, daß es im Interesse der internationalen Gemeinschaft liege, wenn die Großmächte zunächst unter sich berieten.

Der Vorschlag Mussolinis, der den natürlichen Zustand der Dinge wiederhergestellt hätte, ist gescheitert, vor allem an den Bündnisverträgen, mit deren Hilfe einige Staaten wegen ihrer angeblichen Ausschaltung aus der Politik diesen Vorschlag zu Fall brachten.

Es kommt noch ein Umstand hinzu, der das satzungsmäßige Arbeiten erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Es sind die *politischen Bündnisse*.

In den Bündnisverträgen verabreden die Verbündeten, sich über alle sie interessierenden Fragen der Außenpolitik zu verständigen, d. h. gemeinsam ihre besonderen Interessen dritten Staaten gegenüber zu vertreten. So sind z. B. in dem Statut der *Kleinen Entente* die Tschechoslowakei, Rumänien und Jugoslawien übereingekommen, keinen Vertrag abzuschließen und überhaupt keinen außenpolitischen Akt vorzunehmen ohne die Zustimmung der beiden anderen Staaten.

In dem *französisch-sowjetrussischen* ebenso wie im *tschechisch-sowjetrussischen Hilfeleistungspakt* verpflichten sich die vertragschließenden Staaten im Falle einer Drohung oder einer Angriffsfahr von seiten irgendeines europäischen Staates zu einer sofortigen Konsultation im Hinblick auf die Maßnahmen, die zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 10 der Völkerbundssatzung zu ergreifen seien. Es soll also ohne Rücksicht auf den Völkerbund und Locarnovertrag zunächst eine Beratung zu zweien stattfinden, um die gemeinsame Politik festzulegen — festzulegen natürlich auch für eine etwaige Behandlung der Angelegenheit

im Völkerbundsrat. In den Protokollen zu den beiden Pakten ist wörtlich zu lesen:

»Es gilt gleichfalls als verabredet, daß die beiden vertragschließenden Teile gemeinschaftlich vorgehen werden, um zu erreichen, daß der Völkerbundsrat seine Empfehlungen mit all der Schnelligkeit gibt, die die Umstände erfordern.«

Daß das Ziel des gemeinschaftlichen Handelns die Durchsetzung der Sonderinteressen der Verbündeten und damit die Verhinderung jedes ungünstigen Beschlusses im Rat ist, versteht sich in einem Pakt zur gegenseitigen Hilfeleistung von selbst. Bei einem den Interessen der verbündeten Staaten ungünstigen Verlauf der Verhandlungen im Rat wird die Gefahr der Einstimmigkeit der Beschlußfassung auf diese Weise gebannt; die Verbündeten verhelfen sich gegenseitig zu der angeblichen Handlungsfreiheit nach Art. 15, Abs. 7, für welchen Fall die Pflicht zur Hilfeleistung Platz greift.

Ich glaube, es bedarf keiner Beweisführung, daß solche Bündnisverträge mit dem Sinn und Wortlaut der Völkerbundssatzung völlig unvereinbar sind.

Es braucht nur an die Rede Wilsons vom 27. September 1918 erinnert zu werden, deren Punkt III ausdrücklich das Bündnis oder sonstige besondere Verträge für unzulässig erklärt, weil der amerikanische Präsident in diesen Sonderbündnissen die Quelle der Kriege erblickte, die verstopft werden müsse. An diesen Grundsatz des amerikanischen Präsidenten sind die ehemals alliierten und assoziierten Staaten dem Deutschen Reich gegenüber durch den Vorfriedensvertrag gebunden.

Es ist vielleicht gerade heute zweckmäßig, daran zu erinnern, daß die britische Regierung mehrfach in früheren Jahren diesen Standpunkt vertreten hat. Sie hat im Jahre 1922 bei den Verhandlungen mit Frankreich über den Abschluß eines Bündnisvertrags erklären lassen, daß ein solcher Vorschlag völlig unvereinbar mit den Grundsätzen der europäischen Nachkriegspolitik sei; daß die alte Politik rivalisierender Gruppen der Großmächte verschwinden und durch die Eintracht der Staaten ersetzt werden müsse. Aufgabe des Völkerbunds sei es, diese neue Auffassung zu verwirklichen. Der französische Vorschlag laufe auf die Schaffung eines neuen Zweibundes zwischen den beiden mächtigsten Staaten hinaus, die damit eine Verantwortlichkeit übernähmen, die ihnen nicht allein zukomme, und eine Art Hegemonie in Europa beanspruchten. Ein solcher Vorschlag sei weder mit den Vorschriften des Versailler Vertrages noch mit den für Großbritannien bestehenden Pflichten vereinbar. Auch bei den Verhandlungen über den Entwurf eines Kollektivvertrags zu gegenseitigem Beistand in den Jahren 1923 und 1928 hat die britische Regierung immer wieder von neuem gegen den Abschluß von Sonderbündnissen Stellung genommen, weil sie mit der Völkerbundssatzung

im Widerspruch stünden. Der englischen Auffassung haben sich Italien, Japan, Spanien, Dänemark, Schweden, Holland und — die Sowjetunion angeschlossen.

Wortlaut und Geist des Völkerbundsstatuts stehen der Politik der Sonderbündnisse und Allianzen entgegen. Bund und Bündnis sind ihrem Wesen und ihrer Struktur nach völlig verschieden. Das Bündnis ist eine Vereinigung zum Zweck der Durchsetzung der Sonderinteressen der verbündeten Staaten; der Bund dient der Ausgleichung widerstreitender Interessen zwischen seinen Mitgliedern als Voraussetzung der Friedenswahrung. Der Bund ist nach innen, das Bündnis nach außen gerichtet. Der Bund will die Unterdrückung des Krieges und ist darum für den Frieden geschlossen; das Bündnis bezweckt die Unterstützung im Krieg und geht daher vom Kriegsfall aus. Der Gedanke des Bundes schließt das Bündnis aus. Der Bund ist eine Gemeinschaft im Recht, in der die Einzelnen mit gleichen Rechten und Pflichten sich gegenüberstehen. Das Bündnis ist eine Gemeinschaft der Interessen, deren Durchsetzung das Gesetz des Handelns der Verbündeten ist. Im Bunde verpflichtet die Gemeinschaftssatzung die Mitglieder, dauernd ihr ganzes Verhalten allen anderen Mitgliedern gegenüber nach den Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaft einzurichten. Wer im Bündnis mit dem anderen sich zur Wahrung der Sonderinteressen der Verbündeten verpflichtet, kann, wenn er gleichzeitig Mitglied eines Bundes ist, dem Gemeinschaftsrecht des Bundes nicht Genüge tun. Will er den Grundsätzen des Bundes nachkommen, so muß er den Bündnispflichten untreu werden.

Darum kann ein Völkerbund, der die Sicherstellung einer auf Gerechtigkeit und Ehre gegründeten Zusammenarbeit der Völker zum Ziele hat, seine Aufgabe nicht erfüllen, wenn einzelne seiner Mitglieder, und unter ihnen die einflußreichsten, sich im Bündnis auf die Verfolgung von Sonderinteressen festlegen.

Überlegt man sich die Umstände, unter denen der Völkerbundsrat zu arbeiten gezwungen ist, so wird man sich nicht wundern, daß er nur im Ausnahmefall imstande ist, eine politische Streitigkeit zu einer wirklichen Lösung zu bringen. In den zahlreichen Fällen, mit denen er sich zu befassen gehabt hat, hat er meist keinen oder keinen ausreichenden Beschluß zustande gebracht; er hat die Entscheidung vertagt oder umgangen.

Was ist die Folge einer solchen verfehlten Tätigkeit des Völkerbunds? Die Streitfrage bleibt bestehen, ihre öffentliche Behandlung im breiten Staatenkreise verschärft die Gegensätze und Spannungen. Die Streitfrage ist zum offenen Konflikt geworden und drängt zur Entscheidung. Diese muß nun außerhalb des Bundes und gegen ihn versucht werden. Es scheint nur der Weg zu bleiben, den Völkerbund vor ein *fait accompli* zu stellen, mit dem er sich abfinden wird. Das hat die

Erfahrung gelehrt, seit sich Litauen das Memelgebiet und Polen Wilna angeeignet haben. Es ist freilich ein Weg, den nicht nur der Staat beschreiten kann und beschritten hat, dem das Recht zur Seite steht.

Nichts schadet der Durchsetzung und dem Ansehen des Rechtsgedankens mehr, als wenn mit dem Schein des Rechts und in einem Rechtsverfahren ein unzulänglicher oder erfolgloser Versuch zur Lösung einer Streitigkeit unternommen wird. Denn nun wird wieder zur Machtfrage, was als Rechtsfrage behandelt werden sollte.

Wenn die Völkerbundssatzung den Rat und damit 15 Staaten zur Schlichtung von Staatenstreitigkeiten beruft, so macht sie damit wohl in allen Fällen die unmittelbar oder mittelbar Beteiligten zu Richtern in eigener Sache. Durch die Bündnisverträge wird dafür gesorgt, daß in allen die ehemaligen Alliierten angehenden Fragen das Vetorecht gegen einen ungünstigen Beschluß des Rates ausgeübt werden kann.

Eine solche Organisation der Streitschlichtung muß sich notwendig im Sinne der Erhaltung des von den ehemaligen Alliierten diktierten Besitzstandes auswirken. Darin hat der Völkerbund die ehemaligen Kriegsverbündeten nicht enttäuscht.

Nun ist aber dem Völkerbund durch seine Satzung die Aufgabe der Friedensbewahrung gestellt. Die Verhinderung des Krieges kann nur durch die Beseitigung der Ursachen, die zum Kriege führen, erreicht werden. Der Völkerbund soll dem gerechten Ausgleich unter seinen Mitgliedern dienen. Es ist darum seine Pflicht, für die Neuordnung unhaltbarer politischer Verhältnisse, für die Verwirklichung seiner eigenen Rechtsgrundsätze in den Beziehungen seiner Mitglieder untereinander zu sorgen.

Das ist nach der Absicht des amerikanischen Präsidenten, wie wir gesehen haben, sogar seine eigentliche Aufgabe. Dieser hatte darum in seinen ersten Entwürfen zur Bundessatzung die Besitzstandsgarantie durch die Vorschrift eingeschränkt, daß territoriale Berichtigungen gemäß dem Prinzip der Selbstbestimmung möglich sein sollten und mit einer Dreiviertelmajorität der Delegierten beschlossen werden könnten, wenn sie für die Wohlfahrt und das offenkundige Interesse der betreffenden Völker erforderlich erscheinen.

Dem Präsidenten ist es freilich nicht geglückt, diesem Vorschlag zur Annahme auf der Pariser Konferenz zu verhelfen. Die in Art. 10 der Satzung enthaltene Garantie des territorialen und politischen Besitzstandes, wie er durch die Pariser Vorortverträge geschaffen wurde, ist ohne Vorbehalt durch die Satzung festgelegt. Am Schlusse der Satzung erst findet sich der Art. 19, nach welchem die Vollversammlung des Bundes von Zeit zu Zeit die Bundesmitglieder zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und solcher internationalen Ver-

hältnisse auffordern kann, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte.

Es soll also eine so heikle Frage wie etwa die Revision territorialer oder anderer Bestimmungen zunächst im Kreise von 58 Staaten in aller Öffentlichkeit verhandelt werden. Das Ergebnis einer solchen Verhandlung ist bestenfalls die Empfehlung an die unmittelbar beteiligten Staaten, sich die Angelegenheit zu überlegen. Es ist klar, daß hier ganz bewußt von vornherein ein totes Geleise für alle Abänderungsbegehren geschaffen werden sollte. Jede Revision der eben in Paris diktierten Friedensbestimmungen sollte unmöglich gemacht werden.

Es ist bezeichnend für die zur Zeit im Gange befindlichen Bestrebungen zur Reform des Völkerbunds, daß zwar der Gedanke der Fortbildung und Anpassung des Rechtes als eine Aufgabe des Völkerbunds von einigen, durchaus nicht allen, Mitgliedern anerkannt wird, daß diese Erkenntnis aber sich noch zu keinerlei praktischen Vorschlägen verdichtet hat.

Art. 19 ist ohne jede praktische Bedeutung, er bleibt aber das Mahnmal, das den Bund und seine Mitglieder an ihre vornehmste Pflicht erinnern soll, nämlich Gerechtigkeit zu schaffen.

Es ist müßig, sich über die Auslegung oder Ausgestaltung des Art. 19 den Kopf zu zerbrechen. Jede Revisionsfrage als politische Streitfrage fällt in die normale Zuständigkeit des Völkerbundsrates. Bisher sind auch alle Streitigkeiten über territoriale Veränderungen, wie der mandschurische oder der abessinische Streitfall, über Art. 11 oder Art. 15 vor den Rat gebracht worden. Es bedarf gar keines neuen Verfahrens; es bedarf nur des guten Willens des Rates, um die Aufgabe in Angriff zu nehmen, von deren Lösung allein die Wiederkehr der Ordnung und Sicherheit in Europa abhängt.

Zum Schluß noch ein Wort über die *Bundessanktionen*, über den Art. 16, über den so unendlich viel in Genf beraten wurde und der im italienisch-abessinischen Konflikt zum erstenmal seine praktische Anwendung gefunden hat.

Art. 16 bestimmt: Wenn ein Bundesmitglied unter Verletzung der in den Art. 12, 13 und 15 enthaltenen Vorschriften zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten zum Krieg schreitet, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Diese letzteren verpflichten sich, alle Handels- und Finanzbeziehungen zu ihm abzubrechen. Der Rat ist verpflichtet, den beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- oder Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied sich an den militärischen Maßnahmen zu beteiligen hat.

Art. 16 überläßt die Bundesexekution den einzelnen Mitgliedstaaten.

Diese haben in freier Entscheidung darüber zu bestimmen, ob ein Angriff unter Verletzung der Bundessatzung vorliegt, und weiter, ob und wieweit sie sich an den wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen beteiligen wollen. Gerade die Großmächte haben dafür gesorgt, daß ihnen nicht durch einen Völkerbundsbeschluß vorgeschrieben wird, ob, wann und welche Sanktionsmaßnahmen sie zu ergreifen haben.

Die Bundessatzung enthält also eine Bundesexekution, die nicht der Bund ausübt, sondern nach freiem Ermessen die einzelnen Mitglieder. Vollstreckt wird nicht der Bundeswille oder eine Bundesentscheidung, die es ja gerade nicht geben darf, vielmehr vollstreckt jedes einzelne Bundesmitglied seinen eigenen Entschluß. Kann es einen groteskeren Zustand geben als den, daß jedes Mitglied — wenigstens für sich selbst — die Bundessanktion verhängen kann, und daß in den Mantel der Bundesexekution die Verfolgung der eigenen Interessen gekleidet wird, daß im Namen der Bundessatzung und zu ihrer Vollstreckung sich die Staaten gegenseitig bekriegen können und Sanktion gegen Sanktion verhängt werden kann?

Der italienisch-abessinische Konflikt hat gezeigt, daß die Meinungen darüber, wer der Angreifer ist, geteilt sein können und wohl immer geteilt sein werden, und daß für diese Feststellung wohl meist die Freundschaftsrücksichten und Bündnispflichten entscheidend sein werden.

Kann man unter solchen Umständen wirklich noch von einer Bundesvollstreckung reden? Kann es überhaupt eine Bundesvollstreckung geben, wenn der Bund sich jeder Anordnung enthält?

Art. 16 soll den alten Bündnisgedanken der alliierten Mächte verschleiern und ihnen erlauben, unter Berufung auf die Bundessatzung als Bundessanktion ihre alten Bündnisziele zu verfolgen.

Die militärischen Sanktionen bestimmen nur die Großmächte, also die ehemaligen alliierten Hauptmächte; sie allein entscheiden über Krieg und Frieden. Haben sie den Krieg begonnen, so sind die übrigen Bundesmitglieder nach Abs. 3 des Art. 16 zur Waffenhilfe verpflichtet. Die mittleren und kleineren Staaten, und unter ihnen die ehemals neutral gebliebenen, werden so Zwangsverbündete der kriegführenden Großmächte. Art. 16 muß den Schein des Rechtes und den rechtlichen Zwang für die Unterstützung der Machtpolitik der Siegermächte abgeben.

Art. 16 ist der Versuch, die Opfer und Risiken auf alle Bundesmitglieder zu verteilen, ohne gleichzeitig einen Ausgleich der Vorteile sicherzustellen. Er soll den Krieg zu einem allgemeinen machen, kein Bundesmitglied soll sich von ihm fernhalten können, wenn es sich um die Durchsetzung der Ziele der einst Alliierten und heute Verbündeten handelt. Art. 16 ist die Spekulation darauf, einen Bündniszwang auf die Staaten ausüben zu können, die der Streit an sich nichts angeht,

die vielleicht sogar davon überzeugt sind, daß der aufgezwungene Gegner im Recht ist.

Die gemeinsame Beteiligung am Krieg bestimmt die Lage beim Friedensschluß. Die Vorgänge des Jahres 1919 in Paris sollen zur Regel werden. Die Übermacht der an dem Sanktionskrieg beteiligten Verbündeten führt zum Diktat der Friedensbestimmungen. Es soll keine Mächte mehr geben, die zunächst beiseitestehen und dadurch die Möglichkeit haben, die Fortsetzung des Kampfes zu verhindern und bei der Festsetzung der Friedensbedingungen im europäischen Gesamtinteresse ausgleichend einzugreifen.

Und schließlich noch ein letztes Bedenken gegen das Sanktionssystem der Völkerbundssatzung: Entscheidend für die Verhängung von Sanktionen ist nach Art. 16 lediglich die Verletzung der formalen, der Verfahrensvorschriften. Völlig außer acht bleibt die Rücksicht auf die materielle Rechtslage, ob der beschuldigte Staat mit Recht um seine Existenz kämpft, ob er sich gegen eine Vorenthaltung oder Verletzung seiner wichtigsten Rechte zur Wehr setzt.

Das ganze Sanktionsverfahren dient zur Wahrung des augenblicklichen Besitzstandes. Es ist ein bloßes *possessorium*, hinter dem kein *petitorium* steht, kein Verfahren über das Recht selbst, zu seiner Verwirklichung und zu seinem Schutz. Eine wirkliche Rechtsordnung hat zur obersten Aufgabe den Schutz des Rechts. »Kollektive Sicherheit« kann es nur im Recht und für das Recht geben.

Aus all diesen Gründen scheint mir für den Art. 16 in seiner heutigen Fassung kein Platz in einem Völkerbund, der der Zusammenarbeit unter den Völkern, der Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, der Wahrung der Gerechtigkeit und der Ehre zu dienen hat.