

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Der Mitgliederbestand des Völkerbundes Anfang 1939

Der Völkerbund und Lateinamerika; Austritt Chiles und Venezuelas; Stellungnahme Kolumbiens — Die europäischen Mitgliedstaaten; Erlöschen der Mitgliedschaft Österreichs — Mitgliedschaft Abessinien.

Der Mitgliederbestand des Völkerbundes, der sich im Mai 1938, nach der Aufnahme Ägyptens, aus 58 Staaten zusammensetzte ¹⁾, verringerte sich im Laufe des vergangenen Jahres allmählich, wenn auch nicht in dem Maße, wie man es angesichts des schweren Krisenzustandes, in dem sich der Völkerbund befindet — der italienische Regierungschef sprach in seiner Verona-Rede am 26. September 1938 vom »Koma« Genfs ²⁾ — hätte annehmen können. Die im Jahre 1936 erfolgten Vorankündigungen des Austrittes wurden rechtskräftig und führten zu dem endgültigen Ausscheiden Guatemalas (am 15. Mai 1938), Nicaraguas (am 27. Juni 1938) und Honduras (am 10. Juli 1938). Infolge des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich am 13. März 1938 erlosch auch die Mitgliedschaft dieses Staates im Völkerbunde. Beträgt also nominell die Zahl der Völkerbundsmitglieder Anfang 1939 — 54, so müßte man, um die Zahl der effektiven Mitglieder zu ermitteln, noch folgende abrechnen: Salvador, dessen Austritt am 10. August d. J. rechtskräftig wird, ferner Chile und Venezuela, die die Mitgliedschaft durch Schreiben vom 14. Mai bzw. am 11. Juli gekündigt haben, und schließlich Abessinien, das immer noch rein fiktiv in den Mitgliederlisten geführt wird. Es blieben danach immerhin noch 50 Mitglieder.

I.

Der Austritt Chiles steht in engem Zusammenhang mit seiner Enttäuschung über die Ergebnislosigkeit des zweijährigen Kampfes seiner Delegation um die Universalität des Völkerbundes und um eine Reform, die diese Universalität erleichtert hätte, in Wirklichkeit um die Abschaffung der Sanktionen, die für die meisten ausgeschiedenen Staaten der

¹⁾ Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 120ff.

²⁾ »Ginevra è in quello stato che i medici chiamano comatoso« (vgl. Testi di Bibliografia fascista, N. 60, p. 19).

Stein des Anstoßes waren. Nachdem der Reformausschuß nach vollkommen ergebnislosen Verhandlungen sich sine die vertagt hatte, sah sich Chile nach all seinen Bemühungen, den Gang der Reformarbeiten zu beschleunigen, vor einer verschleierten Liquidation des ganzen Reformapparates. Es zog daraus die Konsequenzen und machte die von seinen Vertretern während der Verhandlungen über die Paktreform wiederholt ausgesprochene Austrittsdrohung (vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 129) wahr, indem es am 14. Mai 1938 den Beschluß faßte, den Völkerbund zu verlassen, und dem Generalsekretär die Vorankündigung seines Austrittes zugehen ließ. Kurz vor diesem förmlichen Schritt hatte der chilenische Hauptdelegierte Edwards Gelegenheit gehabt, dem Völkerbundsrat am 11. und 14. Mai 1938 in einer groß angelegten Rede, in der er die gegenwärtige Struktur des Völkerbundes einer scharfen Kritik unterzog, den Standpunkt seiner Regierung zur Reformfrage klarzumachen und ihre Beweggründe für den Austritt näher darzulegen. Der Rat hatte den chilenischen Vertreter aufgefordert, an seinen Sitzungen teilzunehmen, da die Tagesordnung seiner Mai-Tagung unter anderem auch die von Chile seinerzeit angeregte Befragung der Nichtmitgliedstaaten über die Paktreform enthielt.

Der chilenische Vertreter erinnerte daran, daß seine Regierung stets der Universalität des Völkerbundes — in der sie ein für die Existenz des Bundes wesentliches Erfordernis erblickte — die größte Bedeutung beigemessen habe und daß bereits im Jahre 1919 der damalige Präsident der Republik in seiner Botschaft an den Kongreß über den Beitritt Chiles zum Völkerbund darauf hingewiesen hätte «*qu'une entité de droit de cette nature ne peut se fonder solidement que dans l'assentiment spontané et délibéré de toutes les nations*»¹⁾. Aus der Kontinuität der chilenischen Völkerbundspolitik und nicht als Folge von Beeinflussungen seitens der totalitären Staaten — wie vielfach behauptet wurde — erkläre sich, daß Chile, sobald die Frage der Paktreform in Angriff genommen wurde, die Forderung erhoben habe, während der Beratungen nie die Universalität des Völkerbundes außer Acht zu lassen. Als geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Zieles sei ihm erschienen, die Nichtmitgliedstaaten nach ihren Ansichten und Wünschen zu befragen, um in Zusammenarbeit mit den Außenstehenden eine Reform zustandezubringen, die letzteren eine Revision ihres Verhältnisses zum Völkerbund ermöglicht hätte. Das chilenische Vorhaben sei aber auf den Widerstand derjenigen Mitglieder gestoßen, die überhaupt keine oder keine sofortige Reform zur Ermöglichung der Universalität wünschten. Trotz aller Bemühungen der chilenischen Delegation sei es ihr nur gelungen, die Annahme einer unklaren Formel durch die Vollversammlung von 1937 durchzusetzen, die den Rat ermächtigte, die Mittel zu prüfen, wie man gelegent-

¹⁾ Journ. Off. 1938, p. 322.

lich zur Befragung der Nichtmitgliedstaaten schreiten könne. Diese Frage stehe jetzt auf der Tagesordnung des Rates, doch müsse er, der chilenische Delegierte, erklären, daß seine Regierung an der Befragung der Nichtmitglieder kein Interesse mehr habe, nachdem der von ihr vorgeschlagene richtige Zeitpunkt vor 2 Jahren verpaßt worden sei. Jetzt, wo eine Großmacht aus dem Völkerbund ausgetreten sei und eine andere ihren Entschluß, ihm fernzubleiben, bekräftigt habe, würde eine solche Aufforderung an die Nichtmitglieder den Eindruck erwecken, daß der Völkerbund mehr denn je außerhalb der politischen Wirklichkeit lebe. Nur eine unverzügliche und radikale Reform, die den Völkerbund seiner Zwangsbefugnisse entkleiden und damit die Universalität erleichtern würde, könnte den Völkerbund noch retten; sonst sei er nach Auffassung Chiles dem Untergange geweiht. Die chilenische Regierung schätze die Arbeit des Völkerbundes auf technischem Gebiete sehr hoch und sei für die Aufrechterhaltung seiner technischen Einrichtungen in ihrer jetzigen Form. Dagegen sei sie davon überzeugt, daß die ganze politische Struktur der Genfer Institution in ihrer derzeitigen Gestalt überlebt sei und daß es notwendig erscheine, dem Rechnung zu tragen und sie durch eine andere, den Realitäten des internationalen Lebens mehr entsprechende zu ersetzen. Die Ereignisse der letzten Zeit hätten nämlich bewiesen, daß die Satzung toter Buchstabe bleibe und nicht imstande sei, die nationale Existenz der Mitglieder zu gewährleisten. Die Zugehörigkeit eines Staates zum Völkerbund entbehre auf politischem Gebiete einer Gegenleistung und stelle infolgedessen eine internationale Verpflichtung ohne Gegenseitigkeit dar. Unter dem Eindruck der traurigen Erfahrungen hätten die Großmächte den Zusammenbruch der kollektiven Sicherheit feststellen müssen:

«Elles se sont ainsi décidées à s'entendre entre elles et à chercher les garanties de la paix par le moyen des accords bilatéraux au lieu des accords collectifs. Nous saluons aujourd'hui avec joie ces premiers résultats et nous sommes les premiers à féliciter les grandes Puissances d'être rentrées dans la voie du réalisme politique international en suivant une méthode que quelqu'un résumait, il y a peu de temps, en trois mots: «défense, apaisement, réalisme». Mais cette grande politique, cette sage décision nous montrent avec une éloquence persuasive, admirable, combien les dispositions du Pacte n'ont qu'une valeur théorique et — à très longue échéance — conditionnelle»¹⁾.

Die Praxis habe die Unmöglichkeit erwiesen, die Sanktionsbestimmungen der Satzung in einem nicht universellen Völkerbund wirksam anzuwenden:

«Une Société des Nations coercitive... doit forcément être universelle. Si elle ne l'est pas, les Etats membres forment, non pas une Société des Nations, mais une alliance qui comporte l'obligation d'apporter,

¹⁾ Journ. Off. 1938, p. 323.

dans certains cas, leur économie et même leurs forces militaires pour la servir. Une Société des Nations qui n'est pas universelle ne doit pas, ne peut pas être coercitive»¹⁾).

Infolgedessen halte Chile den Augenblick für gekommen, im Zuge einer Reform auch de jure festzustellen, was der Völkerbund de facto bereits geworden ist: ein nicht mit Zwangsbefugnissen ausgestattetes (non coercitif) internationales Organ. Den Zwiespalt zwischen dem Buchstaben der Satzung und der Wirklichkeit unverändert aufrechtzuerhalten, hieße nur Rechtsunsicherheit und Zweideutigkeit erzeugen. Es führe dazu, daß bei jeder Krise mit großer Spitzfindigkeit unklare Formeln aufgestellt werden, deren Dehnbarkeit die Unmöglichkeit verbergen solle, die mit der Satzung übernommenen Verpflichtungen zu beachten und anzuwenden. Es entspreche aber nicht der Tradition der chilenischen Regierung, die stets die Achtung der Verträge als Angelpunkt ihrer Außenpolitik betrachtet habe, durch vertragliche Verpflichtungen gebunden zu bleiben, die zwar ignoriert und verleugnet, jedoch nicht außer Kraft gesetzt worden sind und infolgedessen Chile — vielleicht in dem am wenigsten erwarteten Augenblick — in unübersehbare Situationen verwickeln und ihm folgenschwere Verantwortung aufbürden könnten. Auch die im Gange befindlichen Versuche, bestimmte Artikel des Paktes, die sich als gefährlich erwiesen hätten, praktisch unwirksam zu machen, müsse Chile ablehnen:

«Il est vrai qu'on cherche des moyens pour rendre inopérants certains articles du Pacte que l'expérience a prouvés extrêmement dangereux pour la paix, car leur application a failli déclencher une guerre collective au lieu de donner cette sécurité collective qu'on a cherchée en les insérant dans le Pacte. Mais cette méthode, qui au fond consisterait à se débarrasser dans la pratique des obligations contractuelles établies juridiquement, nous paraît dépouiller, encore davantage, la Société des Nations du peu d'autorité morale qui lui reste et du prestige dont elle a besoin pour exercer une action bienfaisante dans les crises inévitables que la vie internationale provoque de temps en temps . . . Si un traité comme le Pacte n'est pas respecté scrupuleusement — soit parce qu'il est, comme je le crois, en dehors des réalités politiques et qu'il est, à cause de cela, devenu inopérant; soit parce que quelques signataires désirent se délier des devoirs qu'il comporte; soit parce qu'on le trouve fâcheux et encombrant au point de vue des intérêts des Etats signataires qui, comme toutes choses humaines, sont hélas! essentiellement changeants — il est inutile de le maintenir en vigueur et de prétendre qu'il continue à avoir une force qui a disparu. Aujourd'hui, la partie politique du Pacte n'est qu'une coquille juridique vide qui donne à quelques-uns qui restent à l'intérieur une illusion dangereuse, et inspire à d'autres qui restent en dehors la résolution inébranlable de se maintenir éloignés et libres des perplexités et des complications causées par une institution qu'ils regardent comme empirique et caduque. Ce ne sont pas les calmants

¹⁾ Journ. Off. 1938, p. 321.

qui sauveront la Société des Nations. Il faut une opération chirurgicale pour couper les chairs mortes des articles du Pacte méconnus et violés à maintes reprises par les Membres de la Société, ou bien laissés en suspens par des déclarations unilatérales qui, en vérité, minent et détruisent la sainteté des traités. . . . Si on réformait [le Pacte] pour le dépouiller de tout ce qu'il a de coercitif dans ses dispositions, on pourrait peut-être espérer beaucoup plus de son autorité morale pour éviter les conflits, que de dispositions juridiques que tous les Etats membres se refusent à appliquer pour éviter des maux plus graves. . . . Il y a plus de force dans les moyens conciliatoires que dans les mesures coercitives»¹⁾.

Auf Grund dieser Darlegungen erwartete der chilenische Vertreter vom Völkerbundsrat, daß dieser die Dringlichkeit einer gründlichen Paktreform anerkennen und die Inangriffnahme einer solchen in die Wege leiten werde, damit bereits die XIX. Versammlung einen fertigen Entwurf vorfinde. Der Völkerbundsrat lehnte jedoch das Begehren des chilenischen Delegierten ab. Angesichts der Tatsache, daß die Versammlung mit der Paktreform bereits befaßt war und den Bericht des von ihr eingesetzten Achtundzwanziger-Ausschusses zu prüfen hatte, erklärte sich der Rat für unzuständig und weigerte sich, in eine Erörterung der Reform einzutreten. Er fand sich nur dazu bereit, die Ausführungen des chilenischen Delegierten allen Völkerbundsmitgliedern zur Kenntnis zu bringen. Der chilenische Delegierte gab sich mit diesem Standpunkt des Rates nicht zufrieden, da seiner Meinung nach der Art. 4 der Satzung dem Rat eine weitgehende Befugnis gebe, sich auch der Sache nach mit der Paktreform zu befassen. Außerdem enthalte ja der Bericht des Reformausschusses, auf den sich der Rat berufen hatte, gar keine konkreten Vorschläge, so daß die Versammlung sich im Herbst 1938 in bezug auf die Paktreform in derselben Lage befinden werde wie vor zwei Jahren. In der Stellungnahme des Rates seinen Vorschlägen gegenüber könne er nur denselben Geist des passiven Widerstandes gegen jede Reform erblicken, an dem alle Vorstöße Chiles zugunsten der Universalität des Völkerbundes und einer diesem Grundsatz dienenden Reform in den letzten zwei Jahren gescheitert seien, obwohl ein Rückblick auf die politische Tätigkeit des Völkerbundes davon überzeugen müsse, daß ihm in seiner jetzigen Gestalt niemals die Lösung eines politischen Streites gelungen sei:

«L'examen rétrospectif et statistique de l'activité de la S. d. N. confirme, avec toute l'éloquence des chiffres, que, dans sa construction juridique actuelle et dans l'application des mesures coercitives, elle n'a jamais pu trouver de solution à aucun différend politique. En effet, des quarante-deux différends politiques qui ont été traités par la S. d. N. depuis qu'elle existe, onze, se rattachant presque dans leur totalité à la liquidation de la Grande Guerre, ont été l'objet d'une décision du Conseil. Les autres, c'est-à-dire trente et un différends, ont été réglés par voie de négociations directes entre les parties ou soumis à d'autres orga-

¹⁾ Journ. Off. 1938, p. 321, 323.

nisations internationales, ou bien ils ont provoqué un préavis de retrait de la S. d. N., ou bien encore ils ont été abandonnés ou laissés en suspens. Ce bilan, de l'avis du Chili, est suffisamment éloquent pour qu'il ne soit pas nécessaire de le commenter. Mais je constate que cette froide éloquence des chiffres, si convaincante soit-elle, ne parvient pas à ébranler les positions prises sur le maintien d'un statu quo juridique que mon Gouvernement estime funeste pour la paix et la bonne entente entre toutes les nations»¹⁾).

Chile halte es auf jeden Fall für unmöglich, der Genfer Institution anzugehören, solange die unangewandten und unanwendbaren Artikel des Paktes weiterhin, sei es auch nur theoretisch, im politischen Gefüge des Völkerbundes blieben. Infolgedessen bedauerte der chilenische Vertreter bekanntgeben zu müssen, daß seine Regierung den Austritt beschlossen habe. Dabei beteuerte er, daß es sich keinesfalls um eine Scheidung der Geister handelte. Chile werde sich nach wie vor in seiner Außenpolitik von denselben Idealen, zu denen sich die Völkerbundssatzung bekennt, leiten lassen. Es werde immer zu einer Zusammenarbeit mit allen Staaten bereit sein und insbesondere die friedlichen Mittel zur Regelung von Streitigkeiten als Grundmethode seiner Beziehungen zu anderen Ländern betrachten. Denn sein Austritt erfolge nicht, um in eine Isolierung zu flüchten oder um freie Hand für Handlungen, die im Widerspruch mit der Völkerbundssatzung stehen, zu erlangen, sondern einzig und allein aus dem Grunde, daß es ihm nicht gelungen sei, die ihm als notwendig erscheinende Reform des Paktes durchzusetzen:

«Nous partons seulement parce que nous avons voulu rendre à la S. d. N. la vie qui lui échappe et que nous nous sommes trouvés en face d'une situation d'inertie impénétrable vis-à-vis de réformes qui ne peuvent plus être retardées»²⁾).

Noch an demselben Tage, an dem der chilenische Delegierte Edwards diese Erklärung vor dem Rate abgab, richtete die chilenische Regierung ihr Kündigungsschreiben an den Völkerbund, das in Genf am 2. Juni eintraf und unter demselben Datum von dem Generalsekretär bestätigt wurde. In diesem Schreiben fügte der chilenische Außenminister Ramón Gutierrez der üblichen Vorankündigung des Austrittes gemäß Art. 1 Abs. 3 des Paktes die Mitteilung hinzu, daß seine Regierung ihre Mitarbeit an der internationalen Arbeitsorganisation, am Ständigen Internationalen Gerichtshof, sowie an den verschiedenen technischen Organen des Völkerbundes fortzusetzen gedenke³⁾. In diesem Sinne wurde auch der Direktor des internationalen Arbeitsamtes durch ein Schreiben des chilenischen Vertreters in der internationalen Organisation der Arbeit García Oldini am 4. Juni verständigt⁴⁾.

1) Journ. Off. 1938, p. 376.

2) Journ. Off. 1938, p. 376.

3) Journ. Off. 1938, p. 616.

4) Bureau international du Travail, Bulletin Officiel 1938, p. 110.

Der Beschluß Chiles, aus dem Völkerbund auszutreten, wurde in der Eröffnungsbotschaft des Präsidenten Alessandri an den Kongreß am 21. Mai 1938 der Nation gegenüber in ähnlicher Weise begründet wie vom chilenischen Vertreter Edwards vor dem Völkerbundsrate. Der Präsident erinnerte an seine Botschaften aus den früheren Jahren, in denen er sich stets als loyaler Anhänger des Völkerbundes bezeichnet und sein Vertrauen zu Genf bekundet habe bis zu dem Augenblick, wo der Zusammenbruch der Sanktionen im abessinischen Kriege ihn an der Richtigkeit des kollektiven Systems habe zweifeln lassen. Infolgedessen glaubte er in seiner Botschaft von 1936 zum Ausdruck bringen zu müssen, daß sein früheres Vertrauen der Überzeugung gewichen sei, daß der Völkerbund in seiner gegenwärtigen Gestalt den Frieden nicht mehr zu gewährleisten vermöge ¹⁾). Nachdem Chile die Frage der Paktreform angeschnitten hatte, habe er gehofft, daß die Wünsche seiner Regierung nach einer vernunftgemäßen Neugestaltung der politischen Struktur des Völkerbundes Beachtung finden würden. Die Ergebnislosigkeit aller Tagungen der mit der Reform betrauten Organe und das Fehlschlagen der Bemühungen der chilenischen Delegation, vom Völkerbundsrat das Versprechen einer wirklichen Reform zu erlangen, habe ihn bewogen, schweren Herzens den Völkerbund zu verlassen. Die Mitarbeit, die Chile innerhalb des Völkerbundes dem System der kollektiven Sicherheit gewährt habe — obwohl dieses das Risiko einer Verwicklung in fremde Konflikte in sich barg —, stelle gleichzeitig seinen Beitrag für die Erhaltung des Weltfriedens dar. Jetzt habe er aber die Überzeugung gewonnen, daß dieser Beitrag unwirksam sei, und habe es daher für seine Pflicht gehalten, dieses Risiko für Chiles Zukunft zu beseitigen ²⁾).

Sowohl der Präsident vor dem Kongreß wie der chilenische Delegierte vor dem Völkerbundsrat gab der Hoffnung Ausdruck, daß, noch ehe Chiles Austritt wirksam werde, eine Reform der Satzung im Sinne einer Anpassung an die Realitäten des internationalen Lebens stattfinden möge, damit ihr Land Mitglied des Völkerbundes bleiben könne. Daß dies nur ein frommer Wunsch ist, braucht angesichts des Standes der Reformarbeiten in Genf nicht näher ausgeführt zu werden. Eher wäre mit der Möglichkeit zu rechnen, daß die Volksfrontregierung, die nach dem Präsidentenwechsel in Chile ans Ruder kam, die Stellungnahme ihrer

¹⁾ Diario Oficial de la República de Chile, Mayo 23 de 1938, No. 18.073, p. 1422.

²⁾ »La colaboración que dentro de la Liga prestábamos a la seguridad colectiva, si bien significaba para la República el riesgo de mezclarse en conflictos ajenos, significaba también su contribución a la paz mundial. Pero, convencido de que esta contribución es ya ineficaz, creo de mi deber eliminar aquel riesgo para el futuro de Chile«. (a. a. O.)

Vorgängerin zum Völkerbund überprüft; doch liegen bis jetzt Mitteilungen in diesem Sinne nicht vor¹⁾.

Stellt der Austritt Chiles nur das letzte Glied einer langsamen Entwicklung dar, und war er nach den wiederholten Warnungen der chilenischen Delegation leicht vorauszusehen, so kam dagegen das Telegramm²⁾, das der Außenminister von Venezuela, Gil Borges, am 11. Juli 1938 an den Generalsekretär sandte, um ihm den Austritt seines Landes aus dem Völkerbunde zu notifizieren, vollkommen überraschend, wenn man bedenkt, daß es derselbe Minister war, der ein Jahr vorher — in einer großen Rede, auf deren Verbreitung man offenbar Gewicht legte, da sie ins Französische übersetzt und in Europa ausgiebig verteilt wurde — ein Bekenntnis zum Völkerbunde ablegte, ihn gegen alle Vorwürfe in Schutz nahm und sich als entschiedener Gegner des Austritts Venezuelas bekannte³⁾. Doch auch in diesem Falle wurde der Austrittsbeschluß nicht ganz plötzlich gefaßt, und der Umschwung in der Einstellung Venezuelas trat nicht von heute auf morgen ein, wenn auch die entsprechenden Vorgänge in Europa kaum beachtet worden sind. Die veränderte Haltung des Außenministers zum Völkerbund trat zum ersten Mal in seinem Vorwort zu dem Gelbbuch (*Libro amarillo*) über die Außenpolitik des vorhergegangenen Jahres in Erscheinung, das er am 19. April 1938 dem Kongreß unterbreitete. In dieser Einleitung, die einen Überblick über Venezuelas außenpolitische Beziehungen gibt, kam Gil Borges auch auf den Völkerbund zu sprechen. Er erinnerte an seine frühere Empfehlung, im Völkerbunde zu bleiben, und stellte fest, daß das vergangene Jahr deutliche Beweise für das schwindende Vertrauen der Staaten in die Fähigkeit der Genfer Institution, das Recht zu wahren und den Frieden zu erhalten, erbracht habe. Da die Außenpolitik den Änderungen in der politischen Wirklichkeit Rechnung tragen müsse, könne er unter den gegenwärtigen Umständen Venezuelas Verbleiben im Völkerbunde

¹⁾ Dafür würde die Tatsache sprechen, daß der neue Präsident Aguirre Cerda als Anhänger des Völkerbundes bekannt ist. Als er noch für die Präsidentschaft kandidierte, hatte er sich öffentlich gegen den Beschluß der damaligen Regierung, den Völkerbund zu verlassen, gewandt und, wie behauptet wird, sogar dem Generalsekretär nach Genf ein Protesttelegramm gegen diesen Beschluß geschickt. (Temps vom 28. Oktober 1938.)

²⁾ « J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le Gouvernement du Venezuela, faisant usage du droit que lui confère le dernier paragraphe de l'article premier du Pacte, a décidé de se retirer de la S. d. N. La présente notification sera confirmée par la voie postale. Le Gouvernement du Venezuela saisit cette occasion d'affirmer à nouveau son adhésion à l'idéal pour la réalisation duquel la S. d. N. a été instituée et, s'inspirant de cet idéal, il continuera à appuyer tout effort tendant à maintenir dans le monde le droit et la paix. — E. Gil Borges, Ministre des Affaires étrangères du Venezuela » (Journ. Off. 1938, p. 661). Der Empfang dieses Telegramms wurde von dem Generalsekretär in der üblichen Form am 12. Juli 1938 bestätigt (ibid.).

³⁾ Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 132.

nicht mehr empfehlen. Sache des Kongresses sei es, zu entscheiden, ob es den Interessen des Landes noch entsprechen würde, wenn man die Zusammenarbeit fortsetze, ohne die politischen Verantwortlichkeiten, die der Stellung eines Völkerbundsmitgliedes anhaften, auf sich zu nehmen (womit der Minister wohl eine Mitwirkung an den technischen Einrichtungen des Völkerbundes meinte) ¹⁾.

Neben dem gesunkenen Einfluß und dem verminderten Ansehen des Völkerbundes waren es auch übertriebene Hoffnungen auf die kommende Lima-Konferenz, die die Abkehr des Außenministers Gil Borges von Genf beeinflußt zu haben scheinen. Dies läßt sich daraus schließen, daß er — in dem erwähnten Vorwort zu dem Gelbbuch — unmittelbar vor seinen dem Völkerbund gewidmeten Ausführungen die panamerikanischen Beziehungen behandelt und mit großer Entschiedenheit die Notwendigkeit betont, die amerikanische Solidarität zu vertiefen und das panamerikanische Gefüge zu verstärken. Zwar erwähnt er die kolumbianischen und dominikanischen Pläne eines amerikanischen Völkerbundes nicht, aber er erklärt, daß infolge der Gefahren der gegenwärtigen außenpolitischen Lage die Sicherheit der amerikanischen Staaten und die Aufrechterhaltung des Friedens auf dem amerikanischen Kontinent gebieterisch eine viel straffere Organisation erfordern. Die Konferenz von Lima sei berufen, dieses Werk der organisatorischen Zusammenfassung der politischen und wirtschaftlichen Kräfte der neuen Welt zu verwirklichen ²⁾.

Diesen Ausführungen des Außenministers folgte bald darauf ein Leitartikel in der offiziellen Zeitung »El Universal«, der sich entschieden für den Austritt Venezuelas aus dem Völkerbunde aussprach. Ganz abgesehen davon, daß sein Verbleiben im Völkerbunde eine schwere Last für das staatliche Budget bedeute, wäre es auch widersinnig angesichts der Ereignisse der letzten Zeit auf dem Gebiete internationaler Beziehungen, infolge derer die Wirksamkeit des Völkerbundes in einem ganz anderen Lichte erscheine. Da man von Genf nach dem Zusammen-

¹⁾ »Durante el año último se han observado claras manifestaciones de una disminución de la fe de los pueblos en la eficacia de la acción de la Liga, para mantener en el mundo un estado de derecho y de paz. La política exterior debe tener en cuenta los cambios de la realidad internacional, y el Ministerio de Relaciones Exteriores no recomendará en las presentes circunstancias la permanencia de Venezuela en la Liga. Corresponde al Congreso, considerando la actual situación internacional, resolver si será más conveniente para los intereses del país continuar prestando su colaboración, inspirada en los ideales de justicia y de paz, para cuya realización fué establecida la Liga, pero sin asumir las inmediatas responsabilidades políticas inherentes a la condición de miembro de aquel organismo internacional« (El Libro amarillo de los Estados Unidos de Venezuela presentado al Congreso Nacional en sus sesiones de 1938 por el Ministro de Relaciones Exteriores, Caracas 1938, Introducción, pág. e).

²⁾ A. a. O., Seite d).

bruch, den der Völkerbund erlitten hat, nichts zu erwarten habe, sei auch kein Grund mehr vorhanden, noch weiter Gelder zu verschwenden, die für dringende Aufgaben innerhalb der Landesgrenzen gebraucht würden. — Auch die Deputiertenkammer bemächtigte sich der Frage des Austrittes Venezuelas. Obwohl sich manche ihrer Mitglieder für eine abwartende Haltung aussprachen, billigte die Kammer schließlich den Antrag des Abgeordneten Rosales Aranguren, die Regierung zum Austritt aus dem Völkerbunde zu veranlassen. In der Debatte wurde besonders hervorgehoben, daß nicht nur pekuniäre Erwägungen, sondern vor allem die aus der Anwendung der Sanktionen erwachsenden Gefahren und Nachteile für die eigene Wirtschaft den Austritt ratsam erscheinen ließen¹⁾. Am 11. Juli 1938 schickte der Außenminister das erwähnte Telegramm an den Generalsekretär, und am 21. Juli benachrichtigte er den Direktor des internationalen Arbeitsamtes, daß Venezuela trotz des angekündigten Austrittes aus dem Völkerbunde weiterhin Mitglied der internationalen Arbeitsorganisation bleiben werde²⁾. Eine weitergehende Mitarbeit an anderen technischen Organen des Völkerbundes, wie es bei Chile der Fall ist, scheint aber nicht beabsichtigt zu sein. Venezuela hat dem Völkerbunde seit 1920 angehört und war auch im Rat drei Jahre lang vertreten (1928—1931).

Beinahe schien es, als ob Kolumbien dem Beispiel Venezuelas folgen würde, doch wurde diese Absicht durch den Präsidentenwechsel, der inzwischen in diesem Lande stattgefunden hat, vereitelt. Der Außenminister der scheidenden Regierung, Antonio Rocha, hatte nämlich am 16. Juli 1938 erklärt, daß Kolumbien entschlossen wäre, den Völkerbund zu verlassen, dem er vorwarf, in Widerspruch zu den eigenen Grundsätzen eher eine europäische als eine universelle Einrichtung zu sein. Kolumbien sei ein durchaus demokratisches Land und könne nicht an einer Institution weiter teilnehmen, die sein Vertrauen nicht mehr besitze³⁾. Auch Präsident Lopez machte in seiner Abschiedsbotschaft an den Kongreß am 20. Juli 1938 aus seinen Gefühlen gegenüber der Genfer Liga kein Hehl. In heftiger Weise warf er ihr vor, die wahren Grundsätze des Paktes mißbraucht und verraten zu haben. Da aber Kolumbien gute Gründe hätte, an diesen unvergänglichen Prinzipien des Paktes festzuhalten, habe er der Lima-Konferenz den Entwurf einer Gesellschaft amerikanischer Nationen (*Asociación de Naciones Ameri-*

¹⁾ So der Abgeordnete Vetancourt Aristeiguieta. Vgl. näheres in der Zeitung *El Universal* vom 13., 17. und 18. Mai 1938.

²⁾ *Résumé mensuel des travaux de l'Organisation internationale du Travail*, 1938, p. 47.

³⁾ »La Colombie est un pays essentiellement démocratique et il ne nous est pas possible de continuer à compromettre notre foi républicaine dans une institution en laquelle nous n'avons plus confiance« (*Temps* vom 18. Juli 1938).

canas) vorgelegt ¹⁾), die weniger ein Ersatz oder Widersacher der Genfer Liga als eine sichere Hüterin des in Genf verratenen Gedankengutes sein solle. Er bezeichnete es direkt als einen Fehler seiner Regierung, Kolumbien im Völkerbunde gelassen zu haben, doch sei der Austritt nicht eher möglich gewesen, denn die Regierung habe sich erst selbst davon überzeugen müssen, daß die Anwesenheit in Genf für einen kleinen Staat nur von Nachteil sein könnte. Trotz dieser inzwischen gewonnenen Überzeugung wolle er selbst kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amte einen für die künftige Orientierung der kolumbianischen Außenpolitik so wichtigen Schritt nicht tun und müsse die Entscheidung darüber seinem Nachfolger überlassen ²⁾).

Der neue Präsident Santos war aber als Anhänger des Genfer Völkerbundes bekannt. Er hat eine Zeitlang die Delegation seines Landes in Genf geführt, ist auch im Reformausschuß im September 1937 für das System der kollektiven Sicherheit eingetreten und hat sich als Gegner aller auf die Abschwächung der Völkerbundsstruktur gerichteten Bestrebungen erwiesen. In der Rede, die er am Tage der Amtsübernahme am 7. August 1938 hielt, nahm er aber dem Völkerbunde gegenüber eine vorsichtigere Stellung ein. Er versuchte nicht, den Völkerbund zu beschönigen oder seine Fehler und Unterlassungen zu leugnen. Er gab auch die in der ganzen Welt entstandenen Zweifel an der Fähigkeit des Völkerbundes, die Grundsätze des Paktes aufrecht zu erhalten, zu. Trotzdem glaubte er nicht, daß der Völkerbund sich in einer verzweifelten Lage befinde und jede Möglichkeit verloren hätte, der Sache des Rechts zu dienen. Er erinnerte an die glückliche Lösung des Leticia-Streitfalles, ferner an die erfolgreiche Tätigkeit des Völkerbundes auf technischem Gebiet und schließlich auch daran, daß der Völkerbund als Verteidiger der Doktrinen und demokratischen Ideale, an denen auch Kolumbien hänge, auftrete. Ein voreiliger Austritt Kolumbiens könne als Umschwung seiner ideologischen Orientierung aufgefaßt werden. Abschließend kennzeichnete Santos die Haltung, die Kolumbien dem Völkerbunde gegenüber einnehmen sollte, als wohlwollendes Abwarten ³⁾. Diese Einstellung des Präsidenten wurde von dem kolumbianischen Delegierten Cano auf der XIX. Bundesversammlung am 19. September 1938 folgendermaßen interpretiert:

¹⁾ Vgl. Project of Treaty on the Creation of the Association of American Nations, Washington, Pan American Union.

²⁾ Mensaje presidencial al Congreso de 1938, Rep. de Colombia, Diario Oficial, 16 de agosto de 1938, N. 23850, p. 284.

³⁾ »Considero que nuestra actitud ante Ginebra debe ser hoy de benévola expectativa inspirada en le anhelo de que ella logre reaccionar contra las tendencias que la amenazan« (Discurso de posesión del Dr. E. Santos, Diario Oficial, 22 de agosto de 1938, Num. 23855, p. 361. Eine wörtliche französische Übersetzung der dem Völkerbunde gewidmeten Stelle findet sich in der Zeitung L'Amérique latine vom 28. August 1938).

«Le Président actuel sans se faire au sujet de la S. d. N. des illusions excessives, contredites par les réalités qu'il connaît et déplore profondément et par des échecs que personne n'ignore, croit qu'aussi longtemps qu'il existe une possibilité de voir ses idéals et ses doctrines finir par s'imposer, la Colombie doit considérer cette institution avec une respectueuse cordialité et se garder de porter, par un départ précipité, un nouveau coup à la plus grande des espérances humaines de ces derniers temps»¹⁾.

Mit dem Austritt Venezuelas hat der neunte lateinamerikanische Staat Genf verlassen²⁾. Elf Staaten aus Süd- und Zentralamerika bleiben noch Mitglieder des Völkerbundes³⁾. Daß der Abfall der amerikanischen Mitglieder sich in viel rascherem Tempo vollzieht als in Europa, hat seinen Grund vor allem darin, daß die Staaten aus der neuen Welt den Völkerbund stets als eine europäische Institution betrachtet haben, die nur in ungenügender Weise auf die Bedürfnisse und Wünsche des amerikanischen Kontinents Rücksicht nahm und dem Selbstgefühl lateinamerikanischer Staaten (Brasilien!) nicht genug Rechnung trug. Daraus erklären sich die Bestrebungen, sich entweder ganz von Genf zu isolieren oder sich untereinander enger im regionalen Rahmen zusammenzuschließen, sei es durch Verstärkung bestehender Einrichtungen (Panamerikanische Union), sei es durch die Errichtung neuer Organe, sogar eines amerikanischen Völkerbundes (vgl. den von der Dominikanischen Republik und Kolumbien ausgearbeiteten Entwurf, der der Lima-Konferenz vorgelegt wurde und von der nächsten panamerikanischen Konferenz in Bogota durchberaten werden soll). Bei einzelnen Staaten wurde diese allgemeine Einstellung noch durch besondere, eigene Gründe verstärkt und führte schließlich zu ihrem Bruch mit Genf. Brasilien war infolge der Ablehnung seines Wunsches nach einem ständigen Ratssitz verstimmt, Costa-Rica war mit der Auslegung der Monroe-Doktrin durch den Völkerbund unzufrieden, Paraguay durch die Stellungnahme zugunsten Boliviens verärgert. Der Chaco-Fall hatte zudem den lateinamerikanischen Staaten gezeigt, daß, trotz der glücklichen Vermittlung des Völkerbundes im Leticia-Streit, für die Schlichtung von Streitigkeiten, die auf dem amerikanischen Kontinent entstehen, sich die Staaten dieses Weltteiles besser eignen als der ferne Völkerbund.

¹⁾ Actes de la 19^e Ass., pl., p. 59.

²⁾ Costa-Rica (1927), Brasilien (1928), Paraguay (1937), Guatemala (1938), Honduras (1938), Nicaragua (1938), Salvador (die Vorankündigung des Austrittes wurde am 26. Juli 1937 notifiziert; der Austritt wird am 10. August 1939 rechtskräftig), Chile (Vorankündigung am 14. Mai 1938; der Austritt wird am 2. Juni 1940 rechtskräftig), Venezuela (Vorankündigung am 11. Juli 1938; der Austritt wird am 12. Juli 1940 rechtskräftig).

³⁾ Argentinien, Bolivien, Ecuador, Haiti, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Panama, Peru, die Dominikanische Republik, Uruguay.

Ereignisse der letzten Jahre waren besonders dazu angetan, Lateinamerika dem Völkerbunde zu entfremden. Die Willkür, mit der die Sanktionen in den dafür in Frage kommenden Fällen verhängt wurden oder nicht, je nachdem es dem Interesse der Großmächte entsprach, ließ die ersten Zweifel an dem Wert des kollektiven Systems für die eigene Sicherheit aufkommen. Die Beteiligung an den Sanktionen gegen Italien, die mit sehr empfindlichen Störungen des Außenhandels und der inneren Wirtschaftslage verbunden war, verdeutlichte andererseits den süd- und mittelamerikanischen Staaten die Tatsache, wie schwer die Verluste sein könnten, welche sie im Interesse einer Sache, die sie in keiner Weise angehe, auf Grund der in der Satzung übernommenen Verpflichtungen zu tragen hätten. Die Erfolglosigkeit des ersten Sanktionsexperimentes löste bei ihnen angesichts der umsonst gebrachten Opfer eine große Enttäuschung aus. Der Zusammenbruch des ganzen Systems der kollektiven Sicherheit, der immer offensichtlicher wurde, war dazu angetan, auch die letzten Illusionen zu zerstören, daß im Notfalle vom Völkerbunde eine wirksame Hilfe zu erhalten sei. Die Vorstellung, sich durch den Eintritt in den Völkerbund gegen eventuelle äußere Gefahren versichert zu haben, mußte nunmehr als gründlich erschüttert erscheinen, wenn nicht ganz aufgegeben werden.

Es wäre aber voreilig, auf Grund dieser Tatsachen mit einem Massenaustritt der noch verbliebenen lateinamerikanischen Mitglieder des Völkerbundes zu rechnen. Starke ideologische Sympathien, Anhängerschaft an die Idee der internationalen Organisation oder auch in der eigenen Außenpolitik wurzelnde Erwägungen wirken in manchen Staaten gegen überstürzte Entscheidungen, wenigstens solange nicht jede Möglichkeit, daß der Völkerbund seine Krise überwinden und zu einem neuen Leben erweckt werden könnte, illusorisch geworden ist. Hier wäre außer Mexiko und Bolivien insbesondere Argentinien zu nennen, das sich der Schaffung rein amerikanischer politischer Organe widersetzt — aus Furcht, dort dem dominierenden Einfluß seines Gegenspielers in Amerika, der Vereinigten Staaten, unterliegen zu müssen — und vielmehr auf die Pflege von Beziehungen zu den europäischen Staaten sowie auf die Mitarbeit an einer weltumspannenden Institution großen Wert legt. Kleinere mittel- und südamerikanische Regierungen, die mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, legen sich aber die Frage vor, ob es ihnen noch möglich ist, weiterhin à fond perdu jährliche Beiträge an den Völkerbund abzuführen. So wird aus Kuba gemeldet, daß diese Republik sich anschicke, in Verfolgung ihres Sparprogramms den Völkerbund zu verlassen. Der Präsident hatte den Außenminister beauftragt, in einer Denkschrift darzulegen, ob es noch zweckmäßig erscheine, im Völkerbunde zu bleiben, oder ob es nicht ratsamer wäre, auszuscheiden und dadurch 40000 Dollar jährlich einzusparen.

Gut informierte Kreise ließen durchblicken, daß der Außenminister sich für die letztere Lösung aussprechen würde ¹⁾).

Der Generalsekretär versuchte im Sommer 1938, durch die Absendung einer von dem neuen Untergeneralsekretär Podesta-Costa (Argentinien) geführten Abordnung des Sekretariats die lateinamerikanischen Mitglieder bei guter Laune zu erhalten. Offiziell hatte die Abordnung, die nur einen technischen Charakter beanspruchte, den Auftrag, durch einen direkten und persönlichen Kontakt die Auffassungen der Regierungen bezüglich der Fragen zu ermitteln, die gleichzeitig die Mitgliedstaaten und das Sekretariat interessieren. Die Fühlungnahme mit den verschiedenen Völkerbundsorganen sollte dadurch verstärkt werden und eine größere Anpassung an amerikanische Wünsche stattfinden. In Wirklichkeit lag hier der Versuch vor, für die bedeutende unpolitische Tätigkeit des Völkerbundes Propaganda zu machen und die Regierungen sowie die öffentliche Meinung in Lateinamerika zugunsten der Genfer Institution umzustimmen. Diese Sondermission hat allerdings weder den Austritt Venezuelas noch die erwähnten Angriffe offizieller Stellen auf den Völkerbund in Kolumbien verhindern können.

II.

In Europa waren im vergangenen Jahre die Beziehungen der Mitgliedstaaten zum Völkerbund durch eine vorsichtige Zurückhaltung und abwartende Stellungnahme gekennzeichnet. Keiner der europäischen Staaten, auch diejenigen nicht, denen wiederholt Austrittsabsichten nachgesagt wurden, hat seine Mitgliedschaft gekündigt. Die Unübersichtlichkeit der politischen Lage ließ es wohl als nicht ratsam erscheinen, die Brücken zum Völkerbund durch einen voreiligen Schritt endgültig abzurechen. Auch das Bestreben, alles zu vermeiden, was irgendwie die Empfindlichkeit der demokratischen Großmächte verletzen und als Stellungnahme zugunsten der totalitären Staaten gedeutet werden könnte, mag manche Regierung davon abgehalten haben. Sogar Ungarn hat sich trotz der starken Bindung an die Achse Berlin-Rom noch nicht zum Austritt entschließen können. Dahingehende Gerüchte wurden durch eine offiziöse Mitteilung an die Presse in dem Sinne berichtet, daß dieser Frage zur Zeit keine aktuelle Bedeutung zukomme, daß aber, wenn die Umstände es erfordern würden, dieser Standpunkt revidiert werden könnte. Bis jetzt habe die ungarische Regierung Genf als internationale Tribüne betrachtet, wo sie ihre Ansprüche zugunsten der ungarischen Minderheiten geltend machen konnte. Wenn sich aber andere wirksamere Wege zur Erreichung ihrer revisionistischen Ziele eröffnen sollten, würde sie keinen ernstern Grund mehr haben, auf die Genfer

¹⁾ Osservatore Romano vom 5. Oktober 1938.

Organisation zu bauen. Auf alle Fälle würde sie jedoch den Völkerbund nur aus vitalen Gründen verlassen, da sie auch gewisse internationale Empfindlichkeiten schonen möchte¹⁾. Die Neubesetzung des Postens eines ständigen Vertreters beim Völkerbund Anfang Januar d. J. wurde als Zeichen dafür ausgelegt, daß man mit der Möglichkeit des ungarischen Austrittes weder sofort noch in der nächsten Zeit zu rechnen brauche²⁾. Ob der Beitritt Ungarns zum Antikomintern-Pakt hier nicht doch eine Wandlung schaffen wird, bleibt abzuwarten.

Polen ist auf dem Wege der Distanzierung vom Völkerbund, den es bereits seit 1936 eingeschlagen hat, einen Schritt weiter gegangen. Die polnische Regierung löste ihre ständige Vertretung in Genf auf und verzichtete auf ihren Ratssitz, auf den sie im Herbst 1938 auf weitere drei Jahre wiedergewählt werden sollte. Die Bedeutung dieser Geste als einer Demonstration, die die gegenwärtige politische Ohnmacht des Völkerbundes unterstreichen sollte, wird besonders klar, wenn man an die früheren polnischen Bemühungen um einen Ratssitz, die im Jahre 1926 von Erfolg gekrönt wurden, zurückdenkt. Zu einem endgültigen Bruch mit dem Völkerbunde hat es Polen trotzdem nicht kommen lassen.

In dieser abwartenden Haltung konnten die Mitgliedstaaten um so leichter ausharren, als ihre Zugehörigkeit zum Völkerbunde jetzt nicht mehr mit den früheren schweren Risiken belastet ist, die das System der kollektiven Sicherheit mit sich brachte, und die unter den gegenwärtigen Umständen für manche leicht verhängnisvoll werden könnten. Da die wichtigsten politischen Entscheidungen — man braucht nur an die Lösung der tschechischen Krise zu denken — nunmehr außerhalb des Völkerbundes getroffen werden und dieser als Faktor der hohen Politik so gut wie ausgeschaltet ist, brauchen die Bundesmitglieder kaum zu befürchten, die Anwendung der schwerwiegenden Maßnahmen des Art. 16 ins Auge fassen zu müssen.

Diese Wahrscheinlichkeit genügte aber einer Reihe von Staaten nicht, die im Zuge ihrer auf die Neutralität gerichteten Bestrebungen sich der Verstrickungen und Gefahren der kollektiven Sicherheit zu entledigen suchten und Klarheit über das Ausmaß ihrer Verpflichtungen aus dem Art. 16 der Satzung schaffen wollten. Nur der Schweiz glückte es, auf einer rechtlichen Grundlage (durch den Ratsbeschluß vom 14. Mai 1938) die Befreiung von der Teilnahme an Sanktionsmaßnahmen jeder Art zu erlangen³⁾. Infolgedessen richteten die Staaten der sog. Oslo-Gruppe (die nordischen Staaten, Holland, Belgien und Luxemburg) — deren Staatsmänner bereits wiederholt in den betreffenden Parlamenten

1) Vgl. *Journal de Genève und Messenger d'Athènes* vom 16. XII. 1938.

2) Vgl. *den Temps* vom 4. I. 1939.

3) Vgl. Schindler, *Die schweizerische Neutralität 1920—1938*, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 413 ff.

gegen den obligatorischen Charakter der Sanktionen das Wort ergriffen haben — ihre Bemühungen darauf, wenigstens de facto in bezug auf den Art. 16 eine der Schweiz ähnliche Lage einnehmen zu dürfen, ohne sich gegebenenfalls dem Vorwurf einer Paktverletzung auszusetzen. Bei ihrer Zusammenkunft in Kopenhagen am 23./24. Juli 1938 stellten sie die übereinstimmende Meinung ihrer Regierungen darüber fest, daß das Sanktionssystem infolge der gegenwärtigen Umstände und der in den letzten Jahren befolgten Praxis für alle Bundesmitglieder einen fakultativen Charakter erlangt hat. Es sei im Interesse des Völkerbundes ausdrücklich das Recht der freien und souveränen Entscheidung der Mitglieder in dieser Hinsicht festzustellen¹⁾. Dafür wollten sich die Oslo-Staaten auf der XIX. Völkerbundsversammlung einsetzen. Hier fanden sie für ihre Auffassung einen nicht ungünstigen Boden. Nicht nur wurde diese von den kleineren Staaten geteilt, sondern auch der Vertreter Großbritanniens fand sich bereit, den Mitgliedstaaten das Recht zuzugestehen, durch einseitige Erklärungen in der Versammlung die Art und Weise zu bestimmen, in der sie ihre Verpflichtungen aus dem Art. 16 des Paktes auslegen²⁾. Der Kampf gegen jede Abschwächung des Paktes und für eine unveränderte Aufrechterhaltung des kollektiven Sicherheitssystems des Art. 16 wurde eigentlich nur von der Sowjetunion, Mexiko, Neuseeland, China, Bolivien und Rotspanien geführt, während der französische Delegierte Paul-Boncour diesmal eine nachgiebigere Haltung annahm und die Pflicht eines Bundesmitgliedes zur Beteiligung an Sanktionsmaßnahmen nicht unbedingt in allen Fällen und unter allen Umständen für gegeben hielt³⁾. Den von den Oslo-Staaten abgegebenen Erklärungen⁴⁾, daß auch wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen ihren verpflichtenden und automatischen Charakter eingebüßt hätten, folgten inhaltsgleiche Erklärungen der baltischen Staaten, Polens, Ungarns und einiger außereuropäi-

¹⁾ Das Communiqué ist unten S. 164 abgedruckt.

²⁾ Zwar betonte der britische Delegierte Butler, daß der Wortlaut, der Aufbau und die rechtlichen Wirkungen der Satzung unverändert bleiben, doch dürfe der Art. 16 unter den gegenwärtigen Umständen so ausgelegt werden, daß keine unbedingte Pflicht der Bundesmitglieder zur Anwendung der Sanktionen bestehe. Dagegen bestehe eine Pflicht zur kollektiven Konsultation, denn das Zumkriegeschreiten gegen ein Bundesmitglied sei eine Angelegenheit des ganzen Bundes und berechtere die übrigen Mitglieder nicht, eine gleichgültige Haltung einzunehmen. Im Laufe einer solchen Beratung, die der gemeinsamen Feststellung dienen solle, ob und inwieweit in dem betreffenden Falle die Anwendung von Sanktionen geboten sei, könne jedes Mitglied darlegen, in welchem Umfang seine eigene Lage ihm erlaube, an den in Aussicht genommenen Maßnahmen teilzunehmen (vgl. Völkerbundsdokument C. 444. M. 287. 1938. VII, p. 15; ferner auch Actes de la 19^e Ass., VI C., p. 25, 42).

³⁾ Vgl. Actes de la 19^e Ass., VI Com., p. 31.

⁴⁾ Vgl. die Erklärungen der Vertreter Schwedens, Hollands, Norwegens, Dänemarks, Belgiens und Finnlands in der Vollversammlung (Actes de la 19^e Ass., pl., p. 37, 40, 49, 56, 57, 58).

scher Mitglieder¹⁾, während die meisten übrigen Staaten angesichts dieser Stellungnahme sich ihrerseits ihre eigene Handlungsfreiheit vorbehalten²⁾. Eine dahingehende Resolution der Völkerbundsversammlung zu erreichen, ist aber den Oslo-Staaten nicht gelungen.

Die Versammlung hat sich darauf beschränkt, die Erklärungen zur Kenntnis zu nehmen und sie als Anlage zu dem von ihr genehmigten Bericht der 6. Kommission allen Mitgliedern zuzusenden, ohne selbst zum Inhalt dieser Erklärungen Stellung zu nehmen und ihre Meinung über die tatsächliche Lage, die nach Ansicht einiger Delegationen dadurch entstanden sei, zum Ausdruck zu bringen. Mögen auch rechtlich gesehen die auf der XIX. Bundesversammlung abgegebenen einseitigen Erklärungen — selbst wenn sie die Völkerbundsversammlung zur Kenntnis genommen hat³⁾ — die Pflichten und die Rechte, die die Satzung den Mitgliedern auferlegt oder zuerkennt, nicht berührt haben, so glaubten doch die Staaten, die diese Erklärungen abgegeben hatten, annehmen zu dürfen, daß sie damit eine neue tatsächliche Lage geschaffen hätten, der eine politische Bedeutung zukommt⁴⁾. Übrigens kam nach Auffassung des schwedischen Außenministers Sandler diesen Erklärungen gar keine konstitutive, sondern nur rein deklaratorische Bedeutung zu: es handelte sich nicht darum, sich dadurch von Paktverpflichtungen loszulösen,

¹⁾ Vgl die Erklärungen der Vertreter Estlands, Lettlands und Litauens in der Vollversammlung (Actes de la 19^e Ass., pl., p. 64, 65, 82) und der Delegierten Ungarns, Kanadas, Irlands und Polens in der 6. Kommission (Actes de la 19^e Ass., VI Com., p. 21, 29, 35, 40). Der Vertreter Luxemburgs richtete an den Präsidenten der 6. Kommission einen entsprechenden Brief (VI Com., p. 28).

²⁾ Vgl. z. B. die Ausführungen der Delegierten Afghanistans und Jugoslawiens (l. c., p. 36, 43).

³⁾ Der von der Versammlung genehmigte Bericht der 6. Kommission hat übrigens ausdrücklich hervorgehoben, daß dadurch keine Änderung des Paktes herbeigeführt wurde: «Aucune proposition d'amendement du Pacte n'a été soumise à la Commission, et les principes du Pacte restent intacts» (Doc. C. 444. M. 287. 1938. VII). Die Kommission hat sich der oben S. 95 Anm. 2 erwähnten Auffassung des britischen Delegierten Butler vollkommen angeschlossen und schien damit zu meinen, daß — solange die Satzung formell nicht abgeändert worden ist — die Pflichten, die sich aus der kollektiven Sicherheit ergeben, grundsätzlich bestehen bleiben. Fraglich ist nur die unbedingte Pflicht der Mitglieder geworden, sich unter allen Umständen an der praktischen Durchführung der als anwendbar erklärten Sanktionsmaßnahmen zu beteiligen. Als erstes Beispiel dieser elastischen Interpretation des Art. 16 der Satzung kann der an demselben Tage (30. September 1938) vom Rat gefaßte Beschluß gelten, der den Bundesmitgliedern anheimstellte, »individuelle« Sanktionen gegen Japan in Anwendung zu bringen (vgl. oben S. 57 Anm. 9).

⁴⁾ Dies war auch die Auffassung der Mehrheit der übrigen Staaten. So meinte der Vertreter Afghanistans »qu'il ressort des discours qui ont été prononcés que le caractère obligatoire et automatique de l'article 16 a disparu en fait« (C. 444. M. 287. 1938. VII, p. 23). Vgl. ferner den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung (Bundesblatt 1938, N. 48, S. 814): »Es unterliegt keinem Zweifel mehr, daß nach der weitverbreiteten Meinung in Genf der Artikel 16, wie dies übrigens auch die Tatsachen erweisen, augenblicklich jeden obligatorischen Charakters entbehrt«.

sondern eine Praxis auf dem Gebiete der Anwendung der Sanktionen festzustellen, die sich bereits herausgebildet hatte ¹⁾). Wie dem auch sei, diejenigen Staaten, die in den vor der XIX. Versammlung abgegebenen Erklärungen den Sanktionen einen obligatorischen und automatischen Charakter abgesprochen und für sich das Recht der souveränen Entscheidung in Anspruch genommen haben, haben praktisch auf die Anwendung von Sanktionen verzichtet und dürften neben der Schweiz, für die diese Lage rechtlich verankert wurde, kaum noch als vollwertige Mitglieder des Völkerbundes gelten.

Ein europäisches Mitglied ging dem Völkerbund im Jahre 1938 verloren, jedoch nicht durch Austritt, sondern auf eine in der Satzung nicht vorgesehene Weise, nämlich Österreich, das infolge seines rechtlichen Unterganges aufgehört hatte, selbständiges Völkerrechtssubjekt zu sein. Am 18. März 1938 teilte im Auftrage der Reichsregierung der Staatssekretär im Auswärtigen Amt dem Generalsekretär des Völkerbundes den Wortlaut des Gesetzes über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich vom 13. März 1938 mit ²⁾) und fügte hinzu, daß vom Tage der Verkündung dieses Gesetzes der frühere Bundesstaat Österreich aufgehört habe, Mitglied des Völkerbundes zu sein ³⁾). Der Generalsekretär bestätigte am 21. März den Empfang dieses Schreibens in folgender Weise: «J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 18 mars 1938, concernant la situation de l'Autriche par rapport à la S. d. N. Je ne manquerai pas de communiquer cette lettre aux Membres de la Société» ⁴⁾). Die Tatsache, daß der Generalsekretär sich damit begnügt hatte, das deutsche Schreiben zur Kenntnis zu nehmen, und eine sachliche Stellungnahme vermied, muß in manchen Kreisen Anlaß zur Kritik gegeben haben, denn das Sekretariat hielt es für nötig, am 22. März folgende Feststellung über die Befugnisse des Generalsekretärs zu veröffentlichen und zu verteilen:

«Le Secrétariat croit utile de rappeler, à titre d'information, la nature et les limites des attributions du Secrétaire général.

Selon l'article 2 du Pacte, c'est par l'Assemblée et par le Conseil que s'exerce l'action de la Société des Nations; le Secrétariat général ne fait qu'assister ces organes. Ce dernier, en particulier, ne saurait provoquer, de sa propre autorité, la réunion de l'Assemblée et du Conseil.

¹⁾ «On a souvent prétendu que les obligations du Pacte ne sauraient être modifiées par des déclarations unilatérales. Or, en réalité, ce n'est pas de cela qu'il s'agit, mais bien de constater dans l'application des sanctions une pratique qui a été suivie par tous les Etats, y compris ceux qui font valoir avec le plus d'insistance le caractère obligatoire et automatique des sanctions. On pourrait plutôt parler de déclarations plurilatérales qu'unilatérales, tant sont nombreux les Etats qui ont été amenés à faire cette constatation.» (Document C. 444. M. 287. 1938. VII, p. 25; Actes de la 19^e Ass., VI C., p. 38).

²⁾ Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 361.

³⁾ Vgl. Journ. Off. 1938, p. 237.

⁴⁾ Journ. Off. 1938, p. 238.

Dans les deux hypothèses (article 11 et 15) où le Pacte la prévoit, il est expressément stipulé que l'intervention du Secrétaire général est subordonnée à l'initiative d'un Membre de la Société des Nations et ne peut s'exercer qu'une fois la Société saisie par une telle initiative. Le Secrétaire général excéderait, notamment, sa compétence si, saisi d'une communication adressée à la Société par un gouvernement, il exprimait, en en accusant réception, une opinion sur la situation dont cette communication est l'objet: il préjugerait ainsi l'attitude des Membres de la Société, à qui il appartient d'apprécier dans quelles éventualités il est juridiquement fondé et politiquement opportun de déclencher l'action de la Société. Le Secrétariat ne peut, en pareil cas, que transmettre sans délai ce qui lui parvient aux Etats membres, c'est-à-dire mettre ceux-ci en mesure d'exercer des droits et des responsabilités qui leur sont réservés. Il serait sans pouvoir pour censurer, juger de la recevabilité ou arrêter au passage la communication qu'un gouvernement fait parvenir à la Société des Nations.»¹⁾

Die Initiative eines Bundesmitgliedes, die — wie es die Feststellung des Sekretariats hervorhebt — die notwendige Voraussetzung für die Einberufung des Rates oder der Versammlung und für die Einleitung des Verfahrens in diesen Organen bildet, wurde aber in bezug auf den Untergang des österreichischen Staates von niemandem ergriffen. Zwar hat die mexikanische Delegation in Genf im Auftrage ihrer Regierung in einem am 19. März an den Generalsekretär gerichteten Schreiben²⁾ in schärfster Weise gegen den Anschluß Stellung genommen, den sie als Gewaltakt, als Beseitigung eines Völkerbundsmitgliedes durch bewaffnete Intervention einer ausländischen Macht und als Verletzung des Art. 10 der Satzung darzustellen versuchte; sie bemängelte es, daß der Rat unterlassen hatte, sich zwecks Anwendung des Art. 10 der Satzung zu versammeln, und verbreitete sich über die Notwendigkeit, vollendete Tatsachen, die unter Verletzung des Paktes und der Friedensverträge geschaffen werden, mit den in der Satzung vorgesehenen Gegenmaßnahmen zu beantworten. Jedoch enthielt das mexikanische Schreiben, dessen Agitationszweck auf den ersten Blick zu erkennen ist, keinen konkret formulierten Antrag auf Einberufung des Rates oder der Vollversammlung und auf Befassung dieser Organe mit der österreichischen Frage auf Grund irgendeines bestimmten Artikels des Paktes. Offenbar wurde die mexikanische Note auch in Völkerbundskreisen als politische Demonstration aufgefaßt, denn rechtliche Folgen waren ihr nicht beschieden. Es bestand ja auch kein Anlaß für den Völkerbund, sich mit dem Erlöschen der österreichischen Mitgliedschaft zu befassen. Einen Vergleich mit Abessinien ziehen zu wollen, wäre verfehlt. Während der abessinische Staat durch Eroberung in einem vom Standpunkt des Völkerbundes illegalen Krieg untergegangen war und die neue Lage von dem früheren

¹⁾ Section d'Information No. 8436.

²⁾ Journ. Off. 1938, p. 239.

Herrscher, der den Völkerbund um Hilfe angerufen hatte, nicht anerkannt wurde, hat es keine österreichische Regierung gegeben, die sich an den Völkerbund gewandt hätte, um gegen die Angliederung ihres Landes an das Deutsche Reich zu protestieren. Vielmehr war es die legale österreichische Regierung selbst, die den Anschluß unter Beobachtung staatsrechtlich vorgeschriebener Formen vollzogen hat. Für den Völkerbund lag der Fall nicht anders, als wenn etwa eines seiner Mitglieder durch ein Naturereignis zugrundegegangen wäre. Da seine Satzung nicht verletzt wurde, hatte er nichts anderes zu tun als die Tatsache des Erlöschens Österreichs zu registrieren. Eine andere Frage ist es, ob der Anschluß wegen der Verletzung der Verträge von St. Germain und Versailles sowie der beiden Protokolle von 1922 und 1932 nicht hätte vor den Rat gebracht werden können. Dieser Möglichkeit haben sich allerdings die Mächte durch ihr Verhalten außerhalb des Völkerbundes selbst begeben. Keiner der Signatäre des Vertrages von St. Germain hat formellen Protest gegen den Anschluß auf Grund des Art. 88 erhoben. Wenn dies auch daran gelegen haben mag, daß es keine österreichische Stelle mehr gab, die zum Empfang eines solchen Protestes berechtigt gewesen wäre, so hat auch kein Unterzeichner des Versailler Vertrages auf Grund des Art. 80 Verwahrung beim Reich eingelegt. Vielmehr haben sich die Großmächte und die an Österreichs Schicksal am meisten interessierten Nachbarstaaten mit der Lage abgefunden und den Anschluß ausdrücklich oder durch konkludente Handlungen anerkannt, indem sie ihre Wiener Gesandtschaften auflösten und das Exequatur für die neu zu ernennenden Konsuln beim Reich erbaten ¹⁾. Die britische Regierung hat sogar im Parlament durch den Unterstaatssekretär Butler erklären lassen, daß sie eine Behandlung des Anschlusses durch den Völkerbund für untunlich halte, da sie nicht nur zwecklos wäre, sondern auch die Zukunft des Völkerbundes gefährden würde ²⁾. Wenn man von einigen Bemerkungen des rotspanischen Vertreters del Vayo absieht, der bedauert hatte, daß Mitgliedstaaten vollkommen ungestraft verschwinden könnten und dem Generalsekretär den Vorwurf machte, in seinem Bericht kein Abschiedswort und keinen Ausdruck der Trauer über den Untergang Österreichs gefunden zu haben ³⁾, befaßte sich auch die XIX. Völkerbundsversamm-

¹⁾ Vgl. in diesem Sinne auch Di Roccalta (*L'annessione dell'Austria alla Germania ed il diritto internazionale* in »Jus Gentium« 1938, p. 155), der von »approvazione tacita« und »riconoscimento dato tacitamente« spricht.

²⁾ »From the discussion which we have had with friends of the League we find that there is unanimity that that course would not be conducive either to a realistic solution of the problem or to any satisfactory result, but would probably result in a more humiliating position . . . We consider that any such action would be most likely to prejudice the future of the League and, in particular, its ultimate reconstruction«. (*Parliamentary Debates, Commons*, vol. 333, p. 165).

³⁾ *Actes de la 19^e Ass.*, pl., p. 61.

lung nicht mit der politischen Seite des Anschlusses. Doch wurde die Änderung in Österreichs Status von der technischen Seite her, im Zusammenhang mit der Beratung des Haushaltsplanes, Gegenstand einer Untersuchung. Um die Aufnahme von fiktiven Posten in den Etat zu vermeiden, war es notwendig, darüber Klarheit zu schaffen, welche Bedeutung dem deutschen Schreiben vom 18. März 1938 zukomme. Diese Frage tauchte zuerst im sog. Comité spécial des contributions auf, das der Ansicht war, daß das deutsche Schreiben als »préavis de retrait« im Sinne des Art. 1 Abs. 3 zu gelten habe. Es sei Sache der Versammlung, sich darüber zu äußern «si aux fins de l'article premier du Pacte, l'Autriche doit être considérée comme un Etat membre de la Société pendant une période de deux ans à partir de la date de réception de la communication susmentionnée»¹⁾. Die 4. Kommission, der der Sonderausschuß seinen Bericht erstattet hatte, beschloß, diese Frage der ersten Kommission zur Begutachtung vorzulegen. Die erste Kommission ernannte einen Unterausschuß, der ihr den folgenden Entwurf vorlegte:

«La Première Commission constate que la lettre du Gouvernement allemand, adressée en date du 18 mars 1938 au Secrétaire général, ne constitue pas un préavis de retrait de la Société des Nations au sens prévu par la disposition de l'article 1er, paragraphe 3, du Pacte.

L'obligation de verser des contributions pendant deux ans n'est que la conséquence du fait qu'un préavis de retrait de la Société des Nations, donné conformément à la disposition précitée, laisse à l'Etat qui a fait cette notification, pendant la durée de deux ans, les droits et les obligations de Membre de la Société des Nations.»²⁾

In der kurzen Debatte, die sich daran anschloß, erklärte der spanische Vertreter, einer Entscheidung nicht zustimmen zu können, die Deutschland das Recht geben würde, sich dem Völkerbunde gegenüber frei von finanziellen Verpflichtungen des annektierten Österreich zu betrachten. Gleichzeitig bedauerte er, daß der Untergang des unabhängigen Völkerbundsmitgliedes Österreich ausschließlich im Rahmen einer technischen Verwaltungsfrage erörtert würde. Darauf erwiderte der dänische Delegierte Andersen, daß die Kommission um eine prinzipielle Stellungnahme zu diesem Problem nicht ersucht worden sei, sie hätte nur eine Rechtsfrage zu beantworten, nämlich ob das Schreiben der Reichsregierung ein »préavis de retrait« im Sinne des Art. 1 Abs. 3 darstelle. Die erste Kommission überwies das Gutachten des Unterausschusses der 4. Kommission, die es sich zu eigen machte und in ihrem Bericht an die Versammlung aufnahm, wo letzterer am 30. September 1938 angenommen wurde.

¹⁾ § 5 des Berichtes dieses Komitees (Doc. A. 17. 1938. X), Journ. Off. Suppl. spécial No. 184, p. 25.

²⁾ Doc. A. I/5. 1938.

Das von der Versammlung gebilligte Gutachten der ersten Kommission spricht eigentlich nur eine Selbstverständlichkeit aus, wenn es dem deutschen Schreiben vom 18. März 1938 die Bedeutung eines »*préavis de retrait*« im Sinne des Art. 1 Abs. 3 der Satzung abspricht und implicite eine finanzielle Verpflichtung Deutschlands zur Leistung von Beiträgen während der zweijährigen Frist verneint. Das Gegenteil anzunehmen würde zu unmöglichen Konsequenzen führen. Wäre das deutsche Schreiben in der Tat eine Kündigung der Mitgliedschaft gewesen, so hätte Deutschland entweder selbst Träger der gekündigten Rechte und Pflichten sein oder als völkerrechtlicher Repräsentant des Staates Österreich handeln müssen. Die erste Annahme würde auf der grotesken Voraussetzung beruhen, daß Deutschland als Rechtsnachfolger Österreichs Mitglied des Völkerbundes geworden wäre und nach Vorankündigung seines Austrittes noch zwei Jahre lang die Pflichten eines Mitgliedes zu erfüllen hätte. Es gilt aber im Völkerrecht als unbestritten, daß es keine Staatenfolge in höchstpersönliche Rechte und Pflichten gibt, die eng mit der Völkerrechtspersönlichkeit des untergegangenen Staates verknüpft waren. Vielmehr erlöschen solche Berechtigungen und Verpflichtungen mit dem Wegfall der Persönlichkeit, zu deren Gunsten oder Lasten sie begründet waren. Es kann nicht zweifelhaft sein, daß auch die Mitgliedschaft im Völkerbunde, der ein besonderes Aufnahmeverfahren kennt und bei jedem eintretenden Staat das Vorliegen ganz bestimmter Voraussetzungen prüft, zu diesen höchst persönlichen Rechtsverhältnissen gehört. Ein automatischer Eintritt eines Staates in den Völkerbund auf Grund einer Rechtsnachfolge wäre undenkbar.

Die zweite Annahme, nämlich die einer völkerrechtlichen Vertretung Österreichs durch Deutschland, hat offenbar der Auffassung des Comité spécial des contributions, daß das deutsche Schreiben ein »*préavis de retrait*« darstelle, zugrunde gelegen, soweit man es nach der kurzen, oben zitierten Stelle des von diesem Ausschuß vorgelegten Berichts beurteilen kann. Eine derartige Annahme könnte aber nur dann als berechtigt erscheinen, wenn zwischen Österreich und Deutschland vertragliche Abmachungen getroffen wären, wonach das Reich die auswärtigen Angelegenheiten Österreichs zu besorgen hätte, wie es etwa Polen für Danzig tut, oder auch wenn Österreich mit dem Reich eine solche Verbindung eingegangen wäre, die zwar eine Minderung, aber nicht ein völliges Erlöschen der Völkerrechtspersönlichkeit Österreichs mit sich gebracht hätte. In Wirklichkeit aber ist Österreich nach dem Gesetz vom 13. März 1938 ein Land des Deutschen Reiches geworden, dem keinerlei Staatscharakter zukommt und dem nicht nur die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, sondern die Völkerrechtssubjektivität schlechthin fehlt. Das Erlöschen der österreichischen Mitgliedschaft im Völkerbunde war nur eine selbstverständliche Folge des Unterganges des Bundesstaates

Österreich, da es nunmehr an einem Rechtssubjekt fehlt, das die aus der Mitgliedschaft entspringenden Rechte und Pflichten haben könnte¹⁾.

III.

Abessinien fristet sein Schattendasein in den Listen der Völkerbundsmitglieder weiter. Auch das Jahr 1938 hat hier keinen Wandel geschaffen. Jedoch ist man auf der Suche nach einem Ausweg aus den Schwierigkeiten, die eine so unmögliche Lage für die Völkerbundsmitglieder mit sich bringt, einen Schritt weiter gekommen. Die britische Regierung hatte sich Italien gegenüber während der Verhandlungen, die zum Abschluß des Vertrages vom 16. April 1938 führten, verpflichtet, nicht nur selbst unter gewissen Voraussetzungen die Annexion Abessiniens anzuerkennen, sondern auch bei der nächsten Ratstagung ihren Einfluß dahin auszuüben, daß die Hindernisse, die einer solchen Anerkennung durch andere Völkerbundsmitglieder noch im Wege standen, beseitigt würden und daß die Lage dieser Mitglieder in bezug auf das abessinische Problem geklärt werden könnte²⁾. Infolgedessen wurde die Frage auf Antrag Großbritanniens auf die Tagesordnung des Rates gesetzt unter der Bezeichnung »Folgen, die sich aus der gegenwärtigen Lage in Abessinien ergeben« und hat den Rat am 12. Mai 1938 beschäftigt³⁾. Der britische Außenminister Lord Halifax eröffnete die Debatte mit der Erklärung, daß seine Regierung die Aufmerksamkeit des Rates auf die unnatürliche Lage lenken wolle, die sich daraus ergebe, daß einige Völkerbundsmitglieder die italienische Annexion bereits anerkannt hätten, während sich andere noch nicht dazu entschließen könnten. Die britische Regierung mache den ersteren wegen ihrer Handlungsweise keineswegs einen Vorwurf. Vielmehr glaube sie, daß die Mitglieder nach der Resolution der Versammlung vom 4. Juli 1936, die die Sanktionen aufgehoben hatte, berechtigt seien, ihre kollektiven Verpflichtungen als erloschen anzusehen. Sie könne nicht die Auffassung teilen, daß die vom Völkerbund während des abessinischen Krieges getroffenen Maßnahmen eine Pflicht der Mitglieder begründet hätten, mit der Anerkennung der italienischen

¹⁾ Im Lichte dieser Tatsachen wäre auch die Frage zu beantworten, die der norwegische Delegierte Hambro in der ersten Kommission aufgeworfen hatte. Hambro wollte nämlich wissen, wer — vorausgesetzt daß durch das deutsche Schreiben die österreichische Mitgliedschaft mit sofortiger Wirkung zum Erlöschen kam — für den Mitgliedsbeitrag, den Österreich für die Zeit vom 1. Januar bis zum 13. März 1938 schuldig geblieben war, zu haften hätte (*Actes de la 19^e session de l'Assemblée, I^{re} Com., p. 13*). Als politische Schuld, die einem ganz auf die Persönlichkeit des untergegangenen österreichischen Staates abgestellten Rechtsverhältnis entspringt, könnte der entsprechende Beitrag nicht zu Lasten des Rechtsnachfolgers fallen. Über das Schicksal der vom Völkerbund garantierten österreichischen Anleihen vgl. unten S. 127 ff.

²⁾ Vgl. den Notenaustausch vom 16. April 1938, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 298.

³⁾ *Journ. Off.* 1938, p. 333—347.

Annexion solange zu warten, bis ein dahingehender einstimmiger Beschluß des Völkerbundes gefaßt würde. Im Gegenteil huldige sie der Ansicht, daß die Mitglieder berechtigt seien, die Anerkennung der italienischen Stellung zu einem ihnen geeignet erscheinenden Zeitpunkt zu gewähren, ohne dadurch die Satzung zu verletzen. Damit beabsichtige sie in keiner Weise, eine nachträgliche Billigung des italienischen Vorgehens oder die Aufhebung irgendwelcher aus Anlaß des abessinischen Streitfalles ergangenen Beschlüsse des Völkerbundes vorzuschlagen. Sie möchte nur ihre Auffassung bestätigt sehen, daß das Problem der Anerkennung der italienischen Stellung in Abessinien zu jenen Fragen gehöre, die jedes Bundesmitglied für sich selbst und im Hinblick auf die eigene Lage und die eigenen Verpflichtungen zu entscheiden berechtigt sei. Ehe die britische Regierung eine Entscheidung über die formelle Anerkennung der italienischen Annexion individuell treffe, wolle sie eine Beratung mit anderen Bundesmitgliedern abhalten. Zwar bestünde keine Verpflichtung hierzu, doch glaube sie, daß infolge der gemeinsamen Aktion der Mitglieder im abessinischen Kriege auch die endgültige Anerkennung der italienischen Eroberung Abessiniens durch ein einzelnes Völkerbundsmitglied eine Angelegenheit sei, die alle Mitglieder angehe. Die Zweckmäßigkeit der Anerkennung verteidigte Lord Halifax einerseits durch den Hinweis auf die vollkommen stabilisierte tatsächliche Lage in Abessinien, wo es keine organisierte einheimische Gewalt mehr gäbe, die Aussicht auf Wiedereroberung des Landes hätte, und andererseits mit der politischen Erwägung, daß das Interesse an der Erhaltung des Friedens wichtiger sei als die unwandelbare Hingabe an ein erhabenes Ziel und das endlose Festhalten an einem abstrakten völkerrechtlichen Grundsatz. Wenn man nicht in einer unwirklichen Welt leben wolle, müsse doch früher oder später die Tatsache anerkannt werden, daß Italien Abessinien ganz in seiner Gewalt habe.

Der Rede des britischen Delegierten folgte das abessinische Exposé. Der Negus hatte bereits vor der Eröffnung der Ratstagung dem Generalsekretär mitgeteilt, daß er sich vertreten lassen werde ¹⁾, doch im letzten Augenblick traf er selbst in Genf ein, für den Fall, daß seinen Delegierten Schwierigkeiten gemacht werden sollten. Da es nicht zu bestreiten war, daß es sich um eine Frage handelte, die Abessiniens Interessen besonders berührte, mußte der Negus gemäß Art. 4 Abs. 5 der Satzung eingeladen werden, am Ratstisch Platz zu nehmen. In der Erklärung, die in seinem Namen vorgelesen wurde, versuchte er die Behauptung zu widerlegen, daß Italien tatsächlich das ganze Land besetzt halte und dort seine Gewalt effektiv ausübe. Selbst wenn der Widerstand seines Volkes ganz gebrochen wäre — was jedoch nicht der Fall sei — so müsse doch der

¹⁾ Journ. Off. 1938, p. 536.

britische Vorschlag abgelehnt werden, da er die Resolution der Vollversammlung vom 11. März 1932, die am 4. Juli 1936 bestätigt wurde, zu zerstören suche. Durch diese Entschließungen seien die Völkerbundsmitglieder verpflichtet, keine Lage anzuerkennen, die durch der Satzung oder dem Kellogg-Pakt widersprechende Mittel herbeigeführt worden sei. Das Argument der britischen Regierung, daß das Aufgeben dieses Grundsatzes im Interesse des Friedens notwendig sei, widerspreche dem Geist des Paktes, der es nicht zulassen könne, daß ein Mitglied des Völkerbundes geopfert würde, um dadurch den anderen Ruhe zu verschaffen. Wenn schon das abessinische Volk keine materielle Hilfe vom Völkerbunde zu erwarten habe, so bitte er dringend darum, daß wenigstens die Rechte seines Volkes weiterhin anerkannt würden, und daß Abessinien als lebendiges Sinnbild des verletzten Rechts im Völkerbunde bleibe. Im übrigen bestritt der Negus die Zuständigkeit des Rates, die von der britischen Regierung aufgeworfene Frage zu entscheiden, und forderte ihre Verweisung an die Völkerbundsversammlung.

Nach der Verlesung dieser Erklärung des Negus meldeten sich alle übrigen Ratsmitglieder zum Wort. Mit Ausnahme der Vertreter Chinas, Boliviens, der Sowjetunion und Neuseelands billigten sie alle die Auffassung der britischen Regierung. Die Minderheit aber befürchtete, daß dadurch der Grundsatz der Nichtanerkennung der sich aus einer Eroberung ergebenden vollendeten Tatsachen geschwächt würde. Wenn auch einige Bundesmitglieder die italienische Annexion bereits anerkannt hätten, so sei das noch lange kein Grund für die übrigen Mitglieder, diesem Beispiel zu folgen und damit ihrerseits die in der Satzung übernommenen Pflichten zu verletzen. Die Haltung solcher Mitglieder müsse verurteilt und nicht durch ihre Nachahmung legalisiert werden. Insbesondere wandten sich die Vertreter der Sowjetunion und Neuseelands dagegen, daß einzelne Mitglieder berechtigt sein könnten, gegen kollektive Beschlüsse des Völkerbundes zu verstoßen, wenn sie glaubten, daß ihr nationales Interesse dies erfordere. Nur der Völkerbund als solcher habe das Recht, zur Frage der Anerkennung Stellung zu nehmen. Die britische These bedeute nichts anderes, als daß man im Völkerbunde bleiben dürfe, ohne die Bestimmungen seiner Satzung zu beobachten. Es sei unlogisch, den Pakt erhalten zu wollen, gleichzeitig aber jedem Mitglied freizustellen, nach Belieben die Bestimmungen des Paktes zu mißachten.

Diese Einstellung einiger Ratsmitglieder sowie die Anwesenheit einer abessinischen Delegation am Ratsstisch mit vollem Stimmrecht machte das Zustandekommen eines Ratsbeschlusses über den britischen Vorschlag unmöglich. Die britische Regierung muß damit von vornherein gerechnet haben. Wie sich aus den Ausführungen des Ratspräsidenten Munters (Lettland) am Schluß der Debatte ergibt, wurde der Rat weder

zum Widerruf irgendeines Urteils des Völkerbundes über das italienische Vorgehen im italienisch-abessinischen Streitfall, noch zur Aufstellung von Richtlinien für das Verhalten der Bundesmitglieder in der Anerkennungsfrage aufgefordert. Er wurde auch nicht ersucht, einen förmlichen Beschluß zu fassen, sondern nur darum befragt, ob seine Mitglieder die Auffassung teilten, daß die Frage der Anerkennung der italienischen Stellung in Abessinien der Entscheidung jedes einzelnen Bundesmitgliedes überlassen werden solle. Die Erörterung dieser Frage im Rat hätte, nach der Meinung des Präsidenten, klar erwiesen, daß die große Mehrheit der Ratsmitglieder sie bejaht hätte:

«Il est clair que, malgré les regrets qui ont été exprimés, la grande majorité des membres du Conseil sont d'avis qu'en ce qui concerne la question actuellement en discussion, il appartient aux Membres individuels de la Société des Nations de déterminer leur attitude d'après leur propre situation et leurs propres obligations». ¹⁾

Mit dieser Feststellung wurde die Ratssitzung geschlossen, ohne daß es zu irgendeinem rechtlichen Ergebnis gekommen wäre. Eigentlich diente die ganze von Großbritannien inszenierte Aktion nur dazu, das Gewissen der britischen Regierung zu entlasten und sollte im Sinne der Abreden mit Italien eine Ermunterung der Staaten darstellen, die aus Zweifel an der Vereinbarkeit der Anerkennung der italienischen Annexion mit ihren Mitgliedspflichten bis jetzt von einer solchen abgesehen hatten. Diesen praktischen Zweck hat sie vollkommen erreicht. Die große Mehrheit der Bundesmitglieder erachtete die rechtliche Lage durch die Ratsdebatte als genügend geklärt und fühlte sich von allen Hemmungen befreit, dem Beispiel von Großbritannien und Frankreich zu folgen. Die Schwierigkeiten, die für die außenpolitischen Beziehungen der Mitglieder außerhalb des Völkerbundes durch dessen Haltung im abessinischen Kriege erwachsen waren, konnten dadurch beseitigt werden. Nichtsdestoweniger erscheint die von den Bundesmitgliedern eingenommene Haltung als eine Umgehung der in Art. 10 des Paktes enthaltenen Grundsätze. In diesem Zusammenhang verdient die Eigenart des hier eingeschlagenen Verfahrens festgehalten zu werden, um so mehr, als es auf der XIX. Versammlung in ähnlicher Weise zur Anwendung kam, als es für eine Anzahl von Staaten galt, sich von den Sanktionsverpflichtungen des Art. 16 zu befreien und den nunmehr fakultativen Charakter der wirtschaftlichen Sanktionen zu verkünden ²⁾. In Fällen, wo eine Satzungsänderung aussichtslos erschien und wo auch die für einen interpretativen Beschluß der Versammlung notwendige Einstimmigkeit nicht zu erreichen war, wurde der Versuch unternommen, durch eine Reihe von inhaltsgleichen individuellen Erklärungen — die den Völkerbund als solchen

¹⁾ Journ. Off. 1938, p. 347.

²⁾ Vgl. oben S. 95.

nicht binden und theoretisch den Pakt nicht berühren, in Wirklichkeit aber einzelne seiner Bestimmungen suspendieren — eine tatsächliche Lage zu schaffen, der nach und nach auch andere Mitgliedstaaten — schon zwecks der Herstellung der Gleichheit der Pflichten — Rechnung tragen werden. Es scheint hier ein derogatorisches Gewohnheitsrecht in Bildung begriffen zu sein, das bestrebt ist, die entgegenstehenden Bestimmungen des Paktes oder Beschlüsse des Völkerbundes praktisch außer Kraft zu setzen.

Die Ratsdebatte vom 12. Mai 1938 konnte den rechtlichen Status Abessiniens innerhalb des Völkerbundes nicht berühren. Dies hätte das Zustandekommen eines förmlichen Beschlusses erfordert und zwar — wie man annehmen darf — einer Entschließung der Versammlung und nicht des Rates. Die Frage der Mitgliedschaft Abessiniens stand übrigens gar nicht zur Diskussion, der Negus ist im Rat als Kaiser behandelt worden. De jure ist also auch nach der Mai-Tagung des Rates Abessinien Mitglied des Völkerbundes geblieben. Die formelle Löschung dieser Mitgliedschaft muß zur Zeit als ein für den Völkerbund unlösbares Problem bezeichnet werden. Die Hauptschwierigkeit liegt nicht darin, daß die Satzung außer dem Austritt und dem Ausschluß keine anderen Endigungsgründe kennt. In ihrer weitgehenden allgemeinen Zuständigkeit nach Art. 3 des Paktes, die sich auf alles erstreckt, was in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder den Weltfrieden berührt, hätte die Versammlung die nötige Handhabe, um die Streichung Abessiniens aus der Mitgliederliste vorzunehmen¹⁾. Dies würde allerdings die Feststellung des rechtlichen Unterganges des abessinischen Staates durch einen einstimmigen Beschluß voraussetzen. Man kann dem Völkerbunde nicht gut zumuten, daß er diesen Untergang durch eine ausdrückliche Anerkennung der italienischen Souveränität über Abessinien feststelle, denn er würde dadurch entweder offen gegen Art. 10 des Paktes verstoßen, der die Verpflichtung zur Versagung der Anerkennung einer durch satzungswidrige Mittel bewirkten Lage einschließt, oder seine Stellungnahme gegenüber dem italienischen Vorgehen im abessinischen Streitfall revidieren und das ganze Sanktionsverfahren nachträglich verurteilen müssen. Eher wäre an die Möglichkeit zu denken, daß der Völkerbund — gewissermaßen in Umkehrung des Aufnahmeverfahrens — in bezug auf Abessinien das Fehlen der für die Mitgliedschaft bei der Aufnahme erforderlichen Eigenschaften konstatiert und auf Grund dessen die Mitgliedschaft für erloschen erklärt. Aber auch in diesem Falle liefe die Haltung des Völkerbundes Gefahr, als indirekte Anerkennung der Stellung Italiens in Abessinien und als Umgehung des Art. 10 des Paktes ausgelegt zu werden, denn es würde sich für ihn darum handeln, im Laufe des Fest-

¹⁾ Vgl. über die verschiedenen Möglichkeiten, die nach dieser Richtung hin in Völkerbundskreisen erwogen worden sind, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 136.

stellungsverfahrens rechtliche Folgen (Untergang des abessinischen Staates, Erlöschen der Mitgliedschaft) aus einer tatsächlichen Lage (italienische Annexion) abzuleiten, die durch ihre Satzungswidrigkeit von ihm als rechtlich inexistent betrachtet werden muß. Unter diesen Umständen könnte zu einem Zeitpunkt, wo — wie es jetzt der Fall ist — innerhalb des Völkerbundes ein zäher Kampf ausgetragen wird zwischen denjenigen, die im Interesse der Universalität des Völkerbundes diesen abschwächen und in eine Vergleichsinstanz verwandeln möchten, und denen, die für die Aufrechterhaltung des Systems der kollektiven Sicherheit in unverminderter Stärke eintreten, die erforderliche Einstimmigkeit für einen Beschluß der Versammlung, der irgendwie geeignet wäre, einen Präzedenzfall im Sinne einer Verwässerung des Art. 10 zu schaffen, sich nicht erzielen lassen. Nur der Ablauf der Zeit könnte in dieser Frage eine Wandlung herbeiführen¹⁾. Wenn sich die durch den abessinischen Krieg aufgewühlten Leidenschaften gelegt haben werden, um einer ruhigeren Beurteilung der Lage Platz zu machen, würde auch der Zusammenprall der prinzipiellen Gegensätze eine Milderung erfahren können, so daß auch die unentwegten Anhänger der im Art. 10 verankerten Grundsätze die Aussichtslosigkeit ihres Widerstandes einsehen werden. Wie die Erfahrung lehrt, läßt sich das Prinzip der kollektiven Nichtanerkennung gewaltsamer Gebietsveränderungen auf die Dauer nicht durchführen. Sobald sich die tatsächliche Lage endgültig stabilisiert hat, trägt das nationale Interesse der Mitgliedstaaten über die kollektive Bindung den Sieg davon. Nachdem ein Staat nach dem anderen die Lage anerkannt hat, wird das Prinzip zu einer reinen Fiktion. Im Endergebnis verläuft die vermeintliche kollektive Nichtanerkennung auf eine aufgeschobene, sich in Etappen vollziehende Anerkennung hinaus²⁾. Angesichts dieser Tatsache werden auch die jetzigen Gegner einer Streichung der abessinischen Mitgliedschaft der praktischen Notwendigkeit Rechnung tragen, einen Schlußstrich unter ein für den Völkerbund unerfreuliches Kapitel — und sei es auch nur durch ihre Stimmenthaltung — zu ziehen³⁾.

¹⁾ Vgl. Rousseau, *Le Conflit italo-éthiopien*, *Revue générale de dr. int. public* 1938, p. 122/123: «C'est du temps seul qu'on peut escompter une régularisation progressive de la situation présente, situation dont l'illicéité n'est pas niable, mais que le juriste doit accepter telle quelle du moment qu'est écarté tout rétablissement de l'état de droit antérieur par des procédés de force».

²⁾ Vgl. Rousseau (a. a. O., S. 122): «La prétendue non-reconnaissance collective se ramène à une reconnaissance retardée ou différée, ce qui ne doit pas surprendre outre mesure, étant donné la tendance du droit positif à consacrer le fait accompli, surtout en matière d'acquisitions territoriales. Ainsi se trouve une fois de plus vérifiée la répugnance profonde de l'ordre juridique international à accueillir les fictions, si généreuse que puisse être leur inspiration, en même temps qu'est réhabilitée la fonction régulatrice de la prescription».

³⁾ Vgl. in diesem Sinne Göppert, *Der Völkerbund*, 1938, S. 96.

Inzwischen gilt es für den Völkerbund nach praktischen Mitteln und Wegen zu suchen, um die Schwierigkeiten zu beseitigen, die sich aus einem Versuch des Negus, die nach der Satzung einem Mitglied zustehenden Rechte wahrzunehmen, ergeben können, obwohl dieser Frage nach dem endgültigen Bruch Italiens mit dem Völkerbunde nicht mehr die frühere Bedeutung zukommt. Der erste Schritt in dieser Richtung wurde bereits im September 1936 mit der Annahme des Berichtes der Kommission für die Prüfung der Vollmachten getan. Die Kommission hat nicht die Frage aufgeworfen, ob Abessinien noch als Völkerbundsmitglied angesehen werden könne, und den legalen Titel des Negus als Staatsoberhaupt nicht bestritten ¹⁾. Sie hat aber als Kriterium für die Gültigkeit der Vollmachten die effektive Ausübung der Staatsgewalt durch das sie ausstellende Staatsoberhaupt bezeichnet. Unter diesen Umständen kann zur Zeit als sicher gelten, daß eine abessinische Delegation keine Aussicht mehr hätte, zu den Tagungen der Bundesversammlung zugelassen zu werden, nachdem volle Klarheit darüber herrscht, daß der Negus eine wirkliche Ausübung der Herrschaftsgewalt nirgends nachweisen kann ²⁾. Darum hat es der Negus auch vorgezogen, sich seit 1936 auf den Versammlungen nicht mehr vertreten zu lassen.

Der Völkerbund hätte nur das von der Kommission für die Prüfung der Vollmachten auf der XVII. Bundesversammlung aufgestellte Kriterium zu verallgemeinern und nicht nur auf die Aufstellung von Vollmachten, sondern auf alle eventuellen Versuche des Negus, die einem Mitglied zustehenden Rechte auszuüben, auszudehnen. Insbesondere käme hier das den Mitgliedern zuerkannte Recht der Initiative in Betracht, das heißt das Recht, Anträge zu stellen, die ein bestimmtes Verfahren in Gang setzen, z. B. das Recht, den Rat auf Grund des Art. 11 anzurufen. Die rechtliche Lage würde dadurch nicht geändert. Die Fiktion einer abessinischen Mitgliedschaft sowie der rechtlichen Existenz eines abessinischen Staates und eines legalen Staatsoberhauptes würde aufrechterhalten, denn nicht die Substanz der einem Völkerbundsmitglied zustehenden Rechte würde Abessinien genommen, sondern nur deren Ausübung. Dem Negus würde die Geltendmachung und Wahrnehmung der sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte unmöglich gemacht. Damit würde die Mitgliedschaft Abessiniens zu einer ruhenden Mitglied-

¹⁾ »La question qui se posait dès lors devant la Commission était de savoir si le Chef d'Etat dont émanent les pouvoirs en examen avait de son titre légal un exercice suffisamment réel pour rendre ces pouvoirs parfaitement réguliers« (vgl. diese Zeitschrift Bd. VII, S. 58).

²⁾ Der Negus hat allerdings wiederholt versucht, das Gegenteil zu behaupten und kurz vor der Mai-Debatte des Rates eine reichlich belegte Denkschrift vorgelegt (Journ. Off. 1938, p. 536). Auf alle Fälle können aber die einzelnen Aufstände, die in Abessinien noch vorkommen, nicht als Beweis für die Existenz einer organisierten einheimischen Gewalt gelten. Vgl. Lord Halifax auf der Mai-Tagung des Rates. (Journ. Off. 1938, p. 334.)

schaft werden, solange der Negus die Effektivität seiner Staatsgewalt nicht nachweisen kann, also praktisch für immer ¹⁾).

Sollte es gelingen, gegebenenfalls die praktischen Schwierigkeiten in der erwähnten Weise aus dem Wege zu räumen und den Negus und seine Vertreter faktisch von jeder Betätigung innerhalb des Völkerbundes auszuschließen, so würde die Frage eines förmlichen Erlöschens der abessinischen Mitgliedschaft an aktueller Bedeutung verlieren.

v. Gretschaninow.

Die völkerrechtliche Lage auf dem Balkan

Die völkerrechtliche Lage auf dem Balkan in der Zeit von Mitte September bis Mitte Dezember 1938 ist im wesentlichen durch die mit der Abtretung der sudetendeutschen Gebiete an Deutschland zusammenhängenden anderen Gebietsveränderungen und Gebietsveränderungsansprüche im mittelöstlichen Raum bestimmt. Die bereits im Vorjahr zu beobachtenden Tendenzen, das Wachsen der Bedeutung der Achsenmächte Berlin-Rom für den Balkan und das Sinken des Bündniswertes Frankreichs für diese Länder, sind durch diese Ereignisse verstärkt worden und haben zu einem Suchen nach einer neuen Gleichgewichtslage auf dem Balkan geführt.

I

Wie bereits im vorigen Bericht erwähnt war, berührten die *Gebietsansprüche* Deutschlands an die Tschecho-Slowakei die Vertragsverpflichtungen, die die Balkanstaaten untereinander übernommen hatten, nicht. Die Garantien der Kleinen Entente beziehen sich lediglich auf Angriffe, die von Ungarn gegen die territoriale Integrität der Vertragspartner gerichtet sind ²⁾. In Budapest soll denn auch eine jugoslawisch-rumänische Demarche erfolgt sein, die die ungarische Regierung davon in Kenntnis setzte, daß Rumänien und Jugoslawien ihre Bündnisverpflichtungen gegenüber der Tschecho-

¹⁾ Zu einer Zeit, als noch Aussicht bestand, daß Italien nach Genf zurückkehren würde, um dort wieder aktiv mitzuarbeiten, und es infolgedessen als sehr wichtig erschien, die abessinische Delegation vom Völkerbunde fernzuhalten, hat ein italienischer Autor, Bosco, im oben erwähnten Sinne dem Völkerbunde den Weg vorgezeichnet, wie er — wenn er schon seinen Grundsätzen zuliebe an der sinnlosen Fiktion eines abessinischen Mitgliedsstaates festhalten wolle — durch eine Verallgemeinerung des bereits im Jahre 1936 aufgestellten Kriteriums die Geltendmachung der Mitgliedschaftsrechte durch den Negus verhindern könnte (vgl. Bosco, *L'annessione dell'Etiopia e il diritto internazionale*, *Rivista di studi politici internazionali*, 1937, p. 43).

²⁾ Diese Zeitschrift, Bd. VIII, S. 708.