

# Die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs nach dem Leticia-Protokoll vom 24. Mai 1934

Dr. Dr. Angèle Auburtin, Referentin am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Das zwischen Columbia und Peru am 24. Mai 1934 in Rio de Janeiro unterzeichnete Freundschafts- und Kooperationsprotokoll <sup>1)</sup> bringt den Leticia-Streit — den Streit um das von Peru an Columbia durch den Vertrag von 1922 übertragene Trapez von Leticia — zu einem vorläufigen Abschluß. Die Auslegungsschwierigkeiten, die das Abkommen bietet, lassen jedoch neue Probleme auftauchen.

## I.

1. Art. 2 des Protokolls enthält die Anerkennung des alten Grenzvertrages, des sogenannten Salomon-Lozano-Vertrages <sup>2)</sup> und faßt die Möglichkeit einer Vertragsrevision ins Auge. Er lautet:

»Der am 23. Januar 1928 ratifizierte Grenzvertrag vom 24. März 1922 stellt eines der rechtlichen Bande dar, die Columbia und Peru verbinden und kann nur durch gegenseitiges Übereinkommen der Parteien oder durch Entscheidung der internationalen Justiz (*justicia internacional*) gemäß den Bestimmungen, die weiter unten Art. 7 festsetzt, „modifiziert“ oder „affiziert“ werden.«

Der erste Halbsatz des Artikels bestätigt nur, was zwischen den Parteien stets unstrittig war und auch die Grundlage des vom Völkerbund nach Art. 15 Abs. 4 der Satzung erstatteten Berichts <sup>3)</sup> gebildet hat. Peru hatte von Anfang an zugegeben, daß der Vertrag rechtsverbindlich sei, es hatte aber eine Reihe von Mängeln behauptet — Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorschriften beim Abschluß; teilweise Nichterfüllbarkeit, da das Peru zugesprochene, eine Enklave zwischen columbianischem und ecuadorischem Gebiet bildende Triangel von Succum-

<sup>1)</sup> Abgedruckt Bd. IV, S. 916 dieser Zeitschrift. Bzgl. Ratif. s. Anm. 13.

<sup>2)</sup> Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 74, p. 9, Nr. 1726. Martens, *Nouveau Recueil Général*, 3<sup>e</sup> Série, 25, p. 669.

<sup>3)</sup> Société des Nations, *Journal Officiel*, avril 1933, p. 598.

bios Peru faktisch nicht zugänglich und rechtlich von Ecuador beansprucht sei; die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und die Nichtberücksichtigung der geographischen, wirtschaftlichen und politischen Gebietszusammenhänge — und hatte wegen der Unhaltbarkeit der Grenzziehung, die durch den Putsch offenbar geworden sei, eine Revision des Vertrages gefordert 4). Im Gegensatz zu Art. 1 des alten Grenzvertrages, der ausdrücklich jede Möglichkeit einer Grenzänderung ausschließt — worauf sich Columbia berufen hatte —, wird in Art. 2 des Protokolls davon ausgegangen, daß eine Änderung des Vertrages von 1922 stattfinden könne. Jedoch haben sich die Parteien darauf geeinigt, daß eine solche, wenn eine Verständigung auf dem Verhandlungswege nicht erreichbar ist, lediglich auf dem in Art. 7 gegebenen Wege, d. h. durch Anrufung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, betrieben werden kann.

2. Der Art. 7 begründet die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes in folgender Weise:

»Columbia und Peru verpflichten sich feierlich, weder gegeneinander Krieg zu führen, noch direkt oder indirekt Gewalt als Mittel zur Lösung ihrer gegenwärtigen Probleme und aller anderen, die in Zukunft entstehen können, anzuwenden. Sollten sie nicht durch direkte diplomatische Verhandlungen zu einer Lösung gelangen können, kann jede der hohen vertragschließenden Parteien von dem durch Art. 36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vorgesehenen Verfahren (*procedimiento establecido por el artículo 36*) Gebrauch machen, ohne daß die Zuständigkeit des Gerichts durch etwaige Vorbehalte, die eine der Parteien bei Unterzeichnung der Fakultativklausel gemacht hat, ausgeschlossen oder beschränkt werden kann.

§ 1. — In diesem Fall verpflichten sich die hohen vertragschließenden Parteien, nach Erlaß des Urteils untereinander über die Mittel seiner Durchführung (*realización*) Vereinbarungen zu treffen. Wenn sie zu keiner Vereinbarung gelangen, werden demselben Gerichtshof über seine gewöhnliche Kompetenz hinaus (*además de su competencia ordinaria*) die Zuständigkeiten übertragen, die notwendig sind, um das Urteil effektiv zu machen (*las facultades necesarias a fin de que haga efectiva la sentencia*), in dem er das Recht einer der hohen vertragschließenden Parteien erklärt hat.«

Sachlich wird somit ein Unterschied hinsichtlich der Natur der Streitigkeiten nicht gemacht. Streitigkeiten wegen Abänderung des Vertrages von 1922 sind durch Art. 2 ausdrücklich eingeschlossen; aber auch Streitigkeiten, die sich auf den Abschluß der im Artikel 4 des Protokolls erwähnten vorgesehenen Sonderabkommen beziehen, fallen darunter. Streitigkeiten über die Auslegung und Durchführung dieser Sonderabkommen dagegen unterliegen der Regelung des Art. 6

4) Vgl. insbes. die Note Perus an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 20. 1. 1933, *Société des Nations, Journ. Off.*, avril 1933, p. 566.

§§ 2 und 3, wonach der Ständige Internationale Gerichtshof lediglich als Appellinstanz gegen die Entscheide der zunächst auf vier Jahre eingesetzten Dreierkommission zuständig ist.

Unklar läßt der Wortlaut des Art. 7 Abs. 1, welcher Art das für alle gegenwärtigen und zukünftigen Streitfälle vorgesehene Urteil sein soll: ob der Ständige Internationale Gerichtshof bei Beurteilung der ihm unterschiedslos unterbreiteten »Probleme« an die bestehenden Rechtsätze gebunden ist und insbesondere, was in § 1 des Art. 7 die Parteien unter der die »gewöhnliche Kompetenz« des Gerichtshofes überschreitenden Zuständigkeit, das Urteil »effektiv« zu machen, verstanden haben. Es ist nicht anzunehmen, daß die Verfasser des Protokolls das Wesen des Haager Gerichtshofes so verkannt haben, daß sie ihm, wie die Fassung des § 1 zunächst vermuten lassen könnte, durch Parteivereinbarung irgendwelche Vollstreckungs- oder Sanktionsbefugnisse ähnlich denen, die der Völkerbundrat nach Art. 13 Abs. 4 der Satzung besitzt, übertragen wollten.

Vielleicht läßt sich aus dem Beispiel, das der Vertrag als einziges für die dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu unterbreitenden Streitfälle in Art. 2 selbst anführt, nämlich der Revision des alten Grenzvertrages, ersehen, was die Parteien mit Art. 7 zu regeln beabsichtigten. In diesem Falle wird der Sinn des Artikels wohl folgender sein: läßt sich ein Streit um die Revision des Vertrages auf diplomatischem Wege nicht lösen, so kann jede Partei den Ständigen Internationalen Gerichtshof anrufen mit dem Klagebegehren, zu entscheiden, die andere Partei sei verpflichtet, in eine Vertragsrevision in diesem oder jenem Punkte zu willigen. Ergeht dieses Urteil, dann sind nach § 1 die Parteien verpflichtet, Vereinbarungen über seine »Realisierung« zu treffen, d. h. sie müssen gemeinsam den alten Vertrag abändern. Kommt es zu keiner Vereinbarung, dann erhält der Ständige Internationale Gerichtshof die Kompetenz, das Urteil »effektiv« zu machen, das heißt das zu tun, was die Parteien eigentlich im Vertragswege selbst tun sollten, nämlich neue Rechtsnormen aufzustellen; m. a. W., der Gerichtshof erhält zu seiner »gewöhnlichen« Kompetenz, die nach Auffassung der Parteien wohl die sein muß, auf der Grundlage des bestehenden Rechts Rechtsentscheidungen zu treffen, die zusätzliche Kompetenz, neues Recht zu schaffen, eine politische Entscheidung zu treffen.

Aus der Tatsache, daß diese »Kompetenzerweiterung« nur für den Fall der Effektivmachung des Urteils nach § 1 gegeben ist, folgt, daß das Urteil des Art. 7 Abs. 1 im Rahmen der »gewöhnlichen Kompetenz« des Gerichts liegen soll. Diesem sich aus § 1 ergebenden Schluß entspricht auch die Fassung des Art. 7 Abs. 1. Es ist darin nämlich nicht allgemein auf Art. 36 des Courstatuts Bezug genommen, der in seinem Abs. 1 eine allgemeine Zuständigkeitsnorm enthält, die an sich auch für politische

Streitfragen Anwendung finden könnte, sondern auf das durch Art. 36 vorgesehene Verfahren (*«procedimiento establecido por el Artículo 36»*), womit wohl bloß Art. 36 Abs. 2 gemeint ist, d. h. die den Staaten allgemein gegebene, durch Vorbehalte beschränkbare Möglichkeit, die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs für Rechtsstreitigkeiten anzuerkennen.

Wie die Auslegung des Art. 7 in dem Fall des vom Protokoll gegebenen Beispielen ergibt, soll bei Streitigkeiten um die Vertragsrevision zuerst die Rechtslage durch Urteil festgestellt werden und dann, falls die Parteien sich nicht einigen, eine politische Entscheidung ergehen. Die Parteien wollen also dem Ständigen Internationalen Gerichtshof eine ähnliche Kompetenz übertragen, wie sie im Zonenstreit zwischen Frankreich und der Schweiz in Frage stand <sup>5)</sup>. Damals sollte der Gerichtshof erstens eine Rechtsfrage entscheiden, d. h. Art. 435 Abs. 2 des Versailler Vertrages auslegen, zweitens eine politische Entscheidung treffen, nämlich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände die Gesamtheit der Fragen, die die Ausführung des Absatzes 2 des Art. 435 des Versailler Vertrages mit sich bringen würde, regeln, d. h. also ein neues Zollregime aufstellen. Sieht man sich nun Art. 7 näher an, so drängt sich die Vermutung auf, daß die Parteien, weil sie den Fall der Vertragsrevision wie auch der Abfassung der Spezialabkommen unter die von dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu entscheidenden Streitigkeiten einbegreifen wollten, weil es ihnen vielleicht sogar auf diese Fälle in erster Linie ankam, bei der Fassung des Art. 7 das Zonenurteil vor Augen gehabt haben und daß sie die damals hinsichtlich der Kompetenz des Gerichtshofes zutage getretenen Schwierigkeiten vermeiden wollten. Weil in jenem Fall der Ständige Internationale Gerichtshof für eine Entscheidungsgewalt, die nicht an das bestehende Recht gebunden ist, eine positive und klare Bestimmung im Kompromiß verlangt hat <sup>6)</sup>, ist in Art. 7 § 1 dem Gericht eine seine gewöhnliche Zuständigkeit überschreitende Kompetenz *expressis verbis* übertragen worden. Weil sich im Zonenstreit das Gericht nicht für befugt gehalten hat, den Agenten das Resultat seiner Beratungen über die Rechtsfrage *«à titre officieux»* mitzuteilen <sup>7)</sup>, soll nach Art. 7 Abs. 1 die Rechtslage durch Urteil festgestellt werden. Weil es im Zonenstreit unter den Parteien strittig war, ob das Gericht bei der Entscheidung der politischen Frage an die Antwort, die es auf die rechtliche Vorfrage gegeben hat, gebunden sei <sup>8)</sup>, spricht Art. 7 § 1 des Leticiaprotokolls von einer Effektivmachung des Urteils und nicht von einem zweiten Urteil.

5) Arrêt du 7 juin 1932, Série A/B No. 46.

6) Arrêt, p. 153. — Ordonnance du 6 décembre 1930 Série A. No. 24, p. 11.

7) Ordonnance du 19 août 1929 Série A. No. 22, p. 12.

8) Arrêt, p. 153 — Ordonnance du 6 décembre 1930, p. 10.

## II.

1. Es fragt sich nun, welche Bedeutung die von den Parteien im Hinblick auf die Ähnlichkeit der Situation mit der Lage im Zonenfall getroffene Regelung für den vorliegenden Fall hat. Nach dem ersten Teil des Art. 7 sollen alle Streitigkeiten durch Rechtsentscheid entschieden werden. Durch Rechtsentscheid entschieden werden können aber nur Ansprüche, für deren Beurteilung Rechtsnormen bestehen, nicht also politische Ansprüche, d. h. solche, die auf Schaffung neuen Rechts gerichtet sind, ohne daß für ein solches Verlangen eine Rechtsnorm herangezogen werden kann. Daher liegt in der Vereinbarung, alle Konflikte durch Rechtsentscheid lösen zu wollen, praktisch ein Verzicht auf die Geltendmachung politischer Ansprüche. Bei Streitigkeiten um die Vertragsrevision oder den Abschluß von Sonderabkommen sollen die Parteien im vorliegenden Falle also nur Rechtsansprüche geltend machen können. Diese Rechtsansprüche können sich erstens aus dem gemeinen Völkerrecht ergeben — beispielsweise auf Grund der *clausula rebus sic stantibus* —, soweit nicht in dem vorliegenden Protokoll ein Verzicht auf etwa bestehende derartige Ansprüche zu sehen ist. Es können zweitens Rechtsansprüche aus dem abgeschlossenen Protokoll selbst hergeleitet werden. So könnte sich etwa aus den Art. 4 ff. des Protokolls ergeben, daß die Parteien sich verpflichtet haben, über einen bestimmten Punkt einen Vertrag abzuschließen. Für die Feststellung der Rechtslage und die Durchführung der sich aus ihr ergebenden Ansprüche greift das oben dargestellte Verfahren Platz.

Der Verzicht auf politische Ansprüche, wie er in Art. 7 gegeben ist, hat für den gegenwärtigen Zeitpunkt, unmittelbar nach Abschluß eines Abkommens, das, wenn auch nicht alle, so doch die wesentlichsten Fragen bereinigt, seinen guten Sinn. Dieses ist aber nicht der Fall für alle anderen Streitigkeiten, die in Zukunft etwa entstehen können. Für diese entspricht die getroffene Regelung nicht der Dynamik der Staatenbeziehungen und der sich aus ihr unter Umständen ergebenden Forderung nach einer Änderung der bestehenden Rechtsverhältnisse. Möglicherweise haben die Parteien über ihrer Absicht, die gegenwärtigen Fragen, insbesondere die Vertragsrevision zu regeln, die Bedeutung ihrer Abmachungen für andere Fragen weniger bedacht. Wenn Art. 7 von allen, also auch von allen in der Zukunft auftauchenden rein politischen Streitigkeiten spricht, die der Entscheidung des Haager Gerichtshofs unterbreitet werden sollen, so liegt darin der gleiche innere Widerspruch, an dem auch Art. 28 der Genfer Generalakte insbesondere in der Auslegung, die er durch die französische Beitrittserklärung erfahren hat, krankt. Auch die Teilung in »Vorentscheid« und »Effektivmachung« nach Art. 7 § 1 löst diesen Widerspruch nicht, denn die politische Entscheidung des zweiten Urteils kann ja nur in Durchführung

einer Rechtsentscheidung ergehen, kann also in Fragen, bei denen es sich lediglich um politische Ansprüche handelt, überhaupt nicht zur Anwendung kommen. Übrigens paßt diese Regelung des Art. 7 § 1 auch nur für einen kleinen Teil von rechtlichen Fragen. Ohne Sinn ist der ganze Art. 7 § 1 beispielsweise für Urteile über Schadensersatzansprüche, wie überhaupt für alle Fälle, bei denen die Durchführung des Urteils nicht mit einer Pflicht zu einer neuen Regelung verbunden ist, die primär den Parteien obliegt und ersatzweise vom Ständigen Internationalen Gerichtshof erfüllt werden könnte.

2. Abgesehen von diesen Bedenken bestehen noch gewisse Zweifelsfragen in prozeßrechtlicher Hinsicht. Es fragt sich nämlich, ob der Ständige Internationale Gerichtshof eine derartige Entscheidung, wie sie in Art. 7 § 1 vorgesehen ist und die neue Rechtsnormen schaffen soll, nach seinem Statut überhaupt treffen kann<sup>9)</sup>.

Eine unzweideutige Antwort hierauf hat das Haager Gericht noch nicht gegeben, aber es hat im Zonenurteil Bedenken geäußert, sich für die Aufstellung eines neuen Zollregimes kompetent zu erklären, selbst dann, wenn — was im Zonenkompromiß nicht der Fall war — ihm diese Zuständigkeit klar von den Parteien übertragen ist<sup>10)</sup>. Es ist zunächst mehr als zweifelhaft, ob diese letztere Voraussetzung im Protokoll erfüllt ist. Man kann nicht, wie P. de La Pradelle es tut<sup>11)</sup>, in dem unklaren, die größten Auslegungsschwierigkeiten bietenden Art. 7, in der Ermächtigung zu einem Effektivmachen eines Urteils eine klare Zuständigkeitsbestimmung für politische Streitigkeiten sehen. Zwar haben die Parteien, wie oben ausgeführt worden ist, offenbar das Zonenurteil vor Augen gehabt, und es wird nur durch das Zonenurteil überhaupt verständlich, was die Parteien gemeint haben, aber das damit verfolgte Ziel ist nicht erreicht worden.

Von diesem Einwande abgesehen, bestehen aber noch grundsätzliche Bedenken gegen eine solche Kompetenzzuweisung. Zwar spricht Art. 36 Abs. 1 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs unterschiedslos von allen Fällen, die dem Gericht von den Parteien unterbreitet werden können, und es läßt sich aus der Entstehungsgeschichte manches für die Ansicht anführen, daß das Gericht auch politische Entscheidungen treffen kann. Aus Art. 38 des Statuts geht aber hervor, daß der Ständige Internationale Gerichtshof die Aufgabe hat, Rechtsentscheidungen zu treffen, und wenn er ausnahmsweise

9) Vgl. hierzu Graf v. Stauffenberg, Die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs für die sogenannten politischen Streitigkeiten. Deutsche Juristen-Zeitung 1934, Sp. 1325.

<sup>10)</sup> Arrêt du 7 juin 1932, Série A/B. No 46, p. 153, 162.

<sup>11)</sup> de La Pradelle, Paul, L'Accord de la Colombie et du Pérou pour le règlement de l'affaire de Leticia. Revue de droit international (La Pradelle) t. XIII, p. 581 et. s.

auch die Ermächtigung, *ex aequo et bono* zu entscheiden, erhalten kann, so bleibt die Frage offen, ob in dieser Ermächtigung zu Billigkeitserwägungen, die vom bestehenden Recht absehen können, auch eine Ermächtigung zu Erwägungen politischer Weisheit, zu souveränen Gestaltungen, wie sie für politische Entscheidungen erforderlich sind, liegt. Die Zusammensetzung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und das Statut als Ganzes sprechen gegen die Funktion, politische Entscheidungen zu treffen. Es ist daher wahrscheinlich und um des Prestiges dieses Gerichtshofes willen wünschenswert, daß er, wenn er einmal unabweichbar vor die Frage gestellt wird, ob er für politische Entscheidungen zuständig ist, die im Zonenurteil geäußerten Bedenken ausschlaggebend sein lassen und den Standpunkt, wie er im Zonenstreit von Kellogg<sup>12)</sup> vertreten worden ist, einnehmen wird<sup>13)</sup>.

---

<sup>12)</sup> Ordonnance du 6 décembre 1930, Série A. No. 24, p. 29 et s.

<sup>13)</sup> Das Protokoll ist vorläufig nur von Peru ratifiziert worden. Die Ratifikationsfrist ist bis zum 30. November 1935 verlängert worden.