

2. Der Versuch eines Ausschlußverfahrens gegen Liberia nach Art. 16 Abs. 4 der Völkerbundssatzung¹⁰⁾

Zum ersten Mal in der Geschichte des Völkerbundes wurde im Mai 1934 ein ernsthafter Versuch unternommen, eines seiner Mitglieder, nämlich den kleinen afrikanischen Staat Liberia, gemäß Art. 16 Abs. 4 der Satzung auszustoßen. Diesem ungewöhnlichen Vorfall liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Nachdem in den anglo-sächsischen Ländern schwere Anschuldigungen gegen Liberia wegen Duldung einer kaum verhüllten Sklaverei erhoben worden sind, mußte die Regierung sich mit der Einsetzung eines internationalen Untersuchungsausschusses aus je einem Vertreter des Völkerbundes, der Vereinigten Staaten und Liberias einverstanden erklären. Als der Bericht dieses Ausschusses (Völkerbundsdrucksache C. 658. M. 272. 1930. VI) diese Anklage bestätigte und Verfehlungen höchster Beamten bloßlegte, übten die Vereinigten Staaten und England auf Liberia einen starken Druck aus, im Lande Ordnung zu schaffen und für die Finanzierung der Verwaltungsreformen die Hilfe des Völkerbundes anzurufen. Über zwei Jahre befaßte sich ein unter britischem Vorsitz stehender besonderer Völkerbunds-ausschuß, in dem auch ein Vertreter der Vereinigten Staaten saß, mit der Ausarbeitung eines Sanierungsplanes, wobei er zweimal die Zustände an Ort und Stelle untersuchen ließ (durch die sogen. Brunot-Kommission und durch einen Kommissar, Dr. Mackenzie, der den speziellen Auftrag hatte, sich mit den Verhältnissen im Gebiet des von Liberia arg mißhandelten Kru-Negerstammes zu befassen). Liberia versuchte alles, um durch verschiedene

Bennett für nötig, am 27. März im Abgeordneten-Haus kategorisch zu erklären, daß ein solcher Antrag in keiner Weise auf die Unterstützung der Regierung rechnen dürfte. Am 31. Mai wurde dieser Antrag im Senat nach einer längeren Debatte niedergestimmt (vgl. *Journal of the Parliaments of the Empire*, Bd. XV, p. 349, 841—844).

9) Über den Versuch, Liberia aus dem Bunde auszustoßen, s. den nächsten Artikel.

10) Vgl. über Liberia und den Sanierungsplan des Völkerbundes, außer den amtlichen Drucksachen des *Journal Officiel* der Jahre 1930—1934, folgende Literatur: Harris, *Liberia Slavery*, *Contemporary Review*, March 1931, p. 303. — Besson, *After Liberia*, *Political Quarterly*, 1931, p. 257. — Christy, *Liberia in 1930*, *Geographical Journal*, June 1931, p. 515. — *La repubblica di Liberia e la S. d. N.*, *Gerarchia* 1932, p. 582. — Paul, *Liberia, the question of a mandate*, *Journal of the Royal United Service Institution*, Aug. 1932, p. 637. — Buell, *The reconstruction of Liberia*, *Foreign Policy Reports*, Aug. 1932, p. 120. — Labouret, *La question du Libéria, Afrique française*, Avril 1932, p. 238. — Fidel, *Le sort du Libéria*, *Quinzaine coloniale*, 10 Mai 1932. — *The British Government and Liberia*, *West African Review*, April 1932, p. 154. — Abs, *Liberia — ein Jahrhundert Kolonisation, Brücke zur Heimat*, 1932, p. 23. — Phayre, *The League's "Black Baby"*, *North American Review*, Sept. 1933, p. 233. — Burghardt du Bois, *Liberia, the League and the United States*, *Foreign Affairs*, July 1933, p. 682. — Besson, *L'Affaire du Libéria devant la S. d. N.*, *Revue sc. pol.*, Oct. 1933, p. 590. — Mackenzie, *Liberia and the L. N.*, *Journal of the African Society*, October 1934, p. 372. — *Liberia, the League and the United States*, *Foreign Policy Reports*, Vol. X, N. 19.

Vorbehalte seine souveränen Rechte, seine ihm von der Völkerbundssatzung garantierte Unabhängigkeit und seine Verfassung vor der Machtfülle des Hauptberaters, der nach dem Plan eingesetzt werden sollte, zu schützen. Man eröffnete ihm aber, daß es den Sanierungsplan, der dem Völkerbund als ein Mindestmaß für die Garantie einer wirksamen Reform erschien, anzunehmen oder abzulehnen habe. Als letzte Frist wurde die Ratssitzung vom Mai 1934 festgesetzt. Inzwischen veranlaßten Meldungen über neue Ausschreitungen aus Liberia den britischen Außenminister zu einem energischen Protest durch seinen Geschäftsträger in Monrovia. Als gleichzeitig bekannt wurde, daß Liberia auf seine Vorbehalte nicht verzichten wollte, ließ Sir John Simon es wissen, daß solcher Machtmißbrauch von der zivilisierten Welt nicht länger ungehindert hingenommen werde (Cmd. 4614, p. 40). Bald darauf (am 25. April 1934) entspann sich im englischen Oberhaus eine große Debatte ¹¹⁾, in der zahlreiche Redner ihrer Entrüstung Ausdruck gaben über die unmenschliche Behandlung der Eingeborenen und die in Liberia herrschende Mißwirtschaft, insbesondere die ungenügende Bekämpfung der Seuchen, die die benachbarten englischen Kolonien gefährdeten. Es wurde darauf hingewiesen, daß im Falle eines Scheiterns des Sanierungsplanes der Völkerbund in eine Sackgasse geraten werde, da es für ihn keine Möglichkeit gebe, die Durchführung der als notwendig erachteten Reformen zu erzwingen. Als besonders beklagenswert wurde empfunden, daß auch da, wo offensichtlicher Mißbrauch vorliegt, die Rechte eines Bundesmitgliedes, insbesondere aus Art. 10 der Völkerbundssatzung, einer im allgemeinen Interesse liegenden Intervention im Wege stehen. Als Abhilfe wurde unter anderem vorgeschlagen (Lord Lugard, l. c., p. 734), die Vereinigten Staaten als einen durch die Völkerbundssatzung nicht gebundenen Staat zu einem autoritativen Einschreiten in Liberia zu ermuntern, um den unerfreulichen Zuständen ein Ende zu bereiten. Es sei aber überhaupt unvorstellbar, meinte Lord Lugard (l. c., p. 736), daß, falls irgendein Staat aus diesen Gründen Liberia gegenüber Zwang anwenden würde, man von einer Verletzung des Paktes sprechen bzw. nach Sanktionen des Art. 16 verlangen und sich auf die Seite eines Landes mit solchen zum Himmel schreienden Verhältnissen stellen könne. Auch wenn ein solcher Weg sich als nicht gangbar erweisen würde, so herrschte angesichts dessen, daß Liberia offensichtlich die ihm als Völkerbundsmitglied aus Art. 23 (b) und (f) erwachsenden Pflichten gröblich verletzt habe, im Oberhaus Übereinstimmung darüber, daß es nach Art. 16 Abs. 4 aus dem Völkerbund ausgeschlossen werden solle. Dadurch würden die Mächte freie Hand bekommen, die dort zur Wiederherstellung der Ordnung notwendigen

¹¹⁾ Parliamentary Debates, House of Lords, 1933/34, vol. 91, p. 723—757.

Maßnahmen zu ergreifen (Lord Cecil, l. c., p. 746). Auch von einer Verwandlung Liberias in ein Mandatsgebiet (Lord Snell, l. c., p. 738) und von der Errichtung eines Protektorats der Vereinigten Staaten (Earl Buxton, l. c., p. 747) wurde im Oberhaus gesprochen. Der Regierungsvertreter Earl Stanhope warnte Liberia davor zu glauben, daß seine Eigenschaft als ursprüngliches Völkerbundsmitglied es vor drastischen Maßnahmen, die vorzuschlagen die englische Regierung beabsichtige, schützen könnte (l. c., p. 756). Tatsächlich machte der englische Vertreter Eden in der Ratssitzung vom 18. Mai 1934 einen entsprechenden Vorstoß. Nachdem der Berichterstatter festgestellt hatte, daß Liberia auf seinen Vorbehalten bestehe, was einer Ablehnung des Planes gleichkomme, und dafür eintrat, der Völkerbund solle sein Angebot zurückziehen, geißelte Eden in scharfen Worten die Mißstände in Liberia und trug dem Rat mit Nachdruck die wohlherwogene Ansicht seiner Regierung vor, wonach Liberia seine Verpflichtungen aus Art. 23 (b) der Völkerbundssatzung in so grober Weise verletzt habe, daß der Völkerbund durchaus berechtigt wäre, den Ausschluß dieses Landes in Erwägung zu ziehen (vgl. J. O. 1934, p. 511). Die Anregung wurde allerdings von anderen Ratsmitgliedern nicht aufgenommen. Der Delegierte Liberias ließ sich durch die englische Drohung nicht einschüchtern und erklärte, daß er in bezug auf solche Absichten seinem Lande gegenüber im Namen seiner Regierung sich für verpflichtet fühle, »de faire toutes réserves sur cette prétention et de dire que son gouvernement prendra éventuellement telles dispositions que les circonstances lui commanderaient pour éviter cette exclusion« (J. O. 1934, p. 512). Das italienische Ratsmitglied Aloisi suchte dann die Diskussion abzubiegen, indem er darauf verwies, daß die politische Seite des Problems nicht auf der Tagesordnung stehe und daß er infolgedessen hoffe, daß diese zur Zeit nicht mehr erörtert werde (l. c., p. 513).

Es kann auf den ersten Blick befremden, daß eine Maßnahme wie der Ausschluß aus dem Völkerbund, die sich auf Art. 16 stützt und infolgedessen die Vorstellung einer Sanktion für die schwersten Rechtsbrüche gegen die internationale Friedensordnung erweckt, überhaupt in einem Falle in Betracht gezogen werden konnte, wo es sich um interne Vorgänge eines Landes handelte, die, so bedauernswert sie auch sein mögen, keine nennenswerten Rückwirkungen auf die Erhaltung des Friedens und auf wichtige Interessen der Allgemeinheit zu erzeugen schienen. Da es an einer diesbezüglichen Völkerbundspraxis vollkommen fehlt, kommt den in der Wissenschaft vertretenen Ansichten ein besonderes Gewicht zu. Es wird hier allgemein angenommen, daß grundsätzlich der Ausschluß wegen der Verletzung irgendeiner Bestimmung der Völkerbundssatzung erfolgen darf. Er kann danach wegen schlechter Erfüllung irgendeiner der dem Bundesmitglied obliegenden Verpflich-

tungen und nicht nur in den Fällen des Art. 16, in denen es sich um Verletzungen der Art. 12, 13 und 15 handelt, ausgesprochen werden. Wenn die den Ausschluß vorsehende Bestimmung in Art. 16 aufgenommen worden ist, so nur darum, weil dieser bereits eine andere Sanktion enthält, die Exekution, und darum als Sitz der Strafbestimmungen der Völkerbundssatzung betrachtet wurde. Während aber die Exekution ausschließlich bestimmte, im Art. 16 erwähnte Fälle betrifft, ist der Ausschluß einer allgemeinen Anwendung fähig¹²⁾. Eine Bestätigung findet sich dafür auch in der Auffassung des Völkerbundes in dem einzigen Fall, in dem er sich mit dieser Bestimmung in abstrakter Weise zu beschäftigen hatte, als er nämlich die Möglichkeit untersuchte, von säumigen Mitgliedern die fälligen Beiträge einzutreiben. In einem Rechtsgutachten vom 9. März 1927 erwähnte der Generalsekretär, daß schon im Jahre 1921 ein Unterausschuß der »Commission des Amendements au Pacte« die Möglichkeit eines Ausschlusses als Sanktion für die sich aus Art. 6 Abs. 5 der Völkerbundssatzung ergebende Pflicht der Mitglieder, ihre Beiträge zu zahlen, grundsätzlich bejaht habe, wenn er selbst es auch nicht für opportun hielt (J. O. 1927, p. 508). Der Generalsekretär wollte zwar die Möglichkeit nicht abstreiten, glaubte aber, daß sie nur in Ausnahmefällen verwirklicht werden könnte (l. c., p. 507). Der vom Rat angenommene Bericht von Titulesco spricht sich aber entschieden für die Anwendung des Art. 16 Abs. 4 aus, sobald ein Vorsatz nachgewiesen werden kann¹³⁾.

Es kann trotzdem nicht geleugnet werden, daß die Anwendung der in Art. 16 Abs. 4 enthaltenen Bestimmung eine sehr ernste Maßnahme darstellt und daß man über ihre Zweckmäßigkeit recht geteilter Meinung sein darf. Dies schien auch dem englischen Vertreter bewußt zu sein, als er erklärte, daß mit Liberias Ausschluß das Problem nicht gelöst würde, und die Absicht seiner Regierung ankündigte, sich mit den Vereinigten Staaten zwecks einer gemeinsamen Aktion Liberia gegenüber in Verbindung zu setzen. Dies geschah schon am 29. Mai, als der britische Außenminister den Botschafter in Washington instruierte, den Vereinigten Staaten den Standpunkt seiner Regierung in dieser Frage zu erklären. Angesichts dessen, daß der Völkerbund seinen Plan infolge der Obstruktion seitens Liberias habe zurücknehmen müssen

¹²⁾ Vgl. Schücking-Wehberg, *Satzung*, 2. Aufl., S. 194; Wehberg, *Satzung*, 1929, S. 126; Freytagh-Loringhoven, *Satzung*, 1926, S. 194; Strub, *Mitgliedschaft im VB.*, 1928, S. 96—98; Ray, *Commentaire*, p. 505, 535; Larnaude, *La S. d. N.*, 1921, p. 60.

¹³⁾ »J'estime que l'obligation de payer les contributions est sanctionnée par l'article 16 du Pacte . . . Mais l'obligation de paiement n'est pas de celles qui pourraient entraîner l'exclusion d'un Membre automatiquement, par le seul fait de son inexécution. Il faut que le défaut de paiement soit accompagné de circonstances de fait caractéristiques qui démontrent l'intention de manquer aux obligations issues du Pacte« (J. O. 1927, p. 381).

und daher nicht in der Lage sei, auf die notwendige Umgestaltung der Verwaltung dieses Landes einzuwirken, müsse die ganze Lage nach neuen Gesichtspunkten überprüft werden. Mit Liberias Ausschluß, auch wenn er durchführbar sei, werde man doch keine Besserung der Verhältnisse dort bewirken können. Infolgedessen würde die britische Regierung eine Empfehlung der Vereinigten Staaten in bezug auf die einzuschlagende Politik dankbar begrüßen und erkläre ihrerseits ihre Bereitschaft »to cooperate to the utmost of their power in any well considered measures which the United States Government may consider appropriate to the occasion« (vgl. das englische Blaubuch »Papers concerning affairs in Liberia«, Cmd. 4614, p. 52). Die Vereinigten Staaten entsandten zwar einen hohen Beamten des Staatsdepartements nach Liberia, um die Verhältnisse an Ort und Stelle zu prüfen, doch verhielten sie sich bis jetzt gegenüber den englischen Anregungen ziemlich reserviert. Inzwischen ging Liberia dazu über, einzelne Teile des Völkerbundsplanes aus eigener Kraft durchzuführen: es stellte ausländische Fachleute ein und suchte den Völkerbund durch unzählige Gutachten namhafter Experten von einer Besserung der Lage innerhalb des Landes zu überzeugen. In bezug auf die englischen Drohungen stellt es in einem Schreiben vom 27. September 1934 an den Generalsekretär fest, daß es nach wie vor seinen Schutz in der Völkerbundssatzung sehe »qui stipule que le droit international doit régler effectivement la conduite des Gouvernements« (J. O. 1934, p. 1076). Angesichts dieser neuen Lage und der beigebrachten Beweise, die man nicht einfach ignorieren kann, würde ein Wiederaurollen der Ausschlußfrage und die Einleitung eines darauf gerichteten Verfahrens ohne eine nochmalige Untersuchung der Verhältnisse in Liberia wohl kaum möglich sein. Zieht man außerdem in Betracht, daß, wenn auch die Stimme des angeklagten Staates nicht zählt, der Beschluß zum Ausschluß die Einstimmigkeit der im Rat vertretenen Mächte erfordert, und daß es noch bezweifelt wird, ob der Rat selbst die rechtliche Entscheidung darüber treffen darf, worin eine Verletzung des Paktes besteht ¹⁴⁾, so wird klar, daß die praktischen Aussichten, ein solches Verfahren erfolgreich durchzuführen, nicht sehr hoch einzuschätzen sind. Sei dem wie ihm sei, dieser erste Versuch einer konkreten Anwendung des Art. 16 Abs. 4 verdiente, in den Annalen des Völkerbundes registriert zu werden ¹⁵⁾.

v. Gretschaninow.

¹⁴⁾ Vgl. Morley, *The Society of Nations*, 1932, p. 186: »It is left questionable whether the Council . . . has the juridical power to determine what constitutes 'violation' of the Covenant. In practice, the issue would doubtless be referred to the World Court for an advisory opinion«.

¹⁵⁾ Es scheint allerdings nicht ausgeschlossen zu sein, daß im Falle einer Zuspitzung der italienisch-abessinischen Beziehungen ein zweiter Versuch dieser Art von Italien