

2) Der englisch-türkische Mossulkonflikt *).

Dr. Joachim v. Elbe, Reg.-Assessor,

Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die staats- und völkerrechtliche Neuordnung Mesopotamiens, die von den alliierten Mächten unmittelbar nach ihrem militärischen Siege über die Türkei in die Wege geleitet wurde, hat sich in zwei nach ihrem historischen Verlauf eng zusammenhängenden, für die völkerrechtliche Untersuchung aber scharf zu trennenden Entwicklungsreihen vollzogen:

Auf der einen Seite ist der Tatsachenkomplex zu betrachten, dessen völkerrechtliches Ergebnis die Errichtung eines selbständigen arabischen Königreiches unter englischer Schutzherrschaft und unter der Oberaufsicht des Völkerbundes war, auf der anderen Seite steht der vor dem Forum des Völkerbundsrates geführte, als »Mossulfrage« im eigentlichen Sinne bezeichnete Kampf Englands mit der Türkei um die Gebietshoheit über Mossul, dem nördlichen und wegen seiner reichen Erdölquellen besonders wertvollen Teil der mesopotamischen Tiefebene.

Während die völkerrechtlichen Lehren aus der Entstehungsgeschichte des mesopotamischen Königtums die allgemeinen Fragen der Bildung neuer Staaten und das besondere Problem des völkerrechtlichen Mandates betreffen, liegt die Hauptbedeutung des eigentlichen Mossulfalles, seinem Gegenstand und dem bei seiner Lösung angewandten Verfahren entsprechend, in der Förderung, die er dem Problem der friedlichen Schlichtung von Gebietsstreitigkeiten gebracht hat.

*) Hauptsächlich benutzte Schriften:

Bentwich, Nationality in Mandated Territories Detached from Turkey. (British Year Book for International Law 1926 S. 97.)

Fischer Williams, Sovereignty, Seizin and the League. (British Year Book for International Law 1926, S. 24 ff.)

Hesse, Die Mossulfrage. Berlin 1925.

Le Fur, L'Affaire du Mossoul. Rev. Gén. Dr. Int. (Fauch.) 1926, S. 60 ff.

Loder, The Truth about Mesopotamia, Palestine and Syria. London 1923.

Moberley, The Campaign in Mesopotamia 1914—1918. London 1923 (Vol. I—III), London 1927 (Vol. IV).

Temperley, A. History of the Peace Conference. London 1924, Vol. V, VI.

Toynbee, Survey of International Affairs 1925. Vol. I. The Islamic World. London 1927.

V. F. M., The Mossul Question (The Reference Service on International Affairs of the American Library in Paris, Nos. 9, 10. April 1926).

I. Die Entstehung des Irakstaates.

Die Entstehungsgeschichte des arabischen Königreichs Irak beginnt bereits während des Krieges mit der militärischen Eroberung des Landes durch englisch-indische Truppen. Die ersten Maßnahmen der Besatzungsarmee lassen zwar erkennen, daß die *Okkupation Mesopotamiens* zunächst als rein militärische Aktion gedacht war und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Landkriegsrechtes in keiner Weise die staatliche Zugehörigkeit des besetzten Gebietes berühren sollte. Auch die Besetzung des Hauptteiles der Mossulprovinz mit der Stadt Mossul nach Beendigung des Kriegszustandes geschah unter Berufung auf militärische Rücksichten, d. h. auf Grund von Art. 7 des Waffenstillstandes von Mudros vom 30. Oktober 1918¹⁾, der den Alliierten das Recht verlieh, "to occupy any strategic point in the event of a situation arisen which threatened the security of the allies" und Art. 16, der die Türken verpflichtete, "to surrender all garrisons . . . in Mesopotamia to the nearest allied commander". Die Verwaltungsorganisation mit ihrem System von Militärgouverneuren und politischen Offizieren hatte militärischen Charakter. Daß diese Verwaltung schon im Juli 1917 einem Zivilkommissar unterstellt und in unmittelbare Verbindung mit der Londoner Zentralregierung gebracht wurde²⁾, ist zwar ein interessantes Symptom für den sich vorbereitenden Wandel ihres Charakters, verstößt aber in keiner Weise gegen die Grundsätze des internationalen Landkriegsrechtes. Denn nur der Umfang der von den Besatzungsbehörden wahrzunehmenden Verwaltungsbefugnisse unterliegt gewissen völkerrechtlichen Einschränkungen³⁾, nicht aber ihre Organisation und ihr Verfahren. Der Okkupant kann seiner Verwaltungsorganisation militärischen oder zivilen Charakter geben, er kann sie von einer militärischen oder zivilen Zentralstelle ressortieren lassen. Auch der größte Teil der englischen Besatzungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege, Erziehung, der Kultivierung des Landes und auf dem Gebiet der Finanzen hielt sich im Rahmen der internationalen Verwaltungspflicht des Okkupanten.

Aber die schon im Jahre 1918 in den eroberten Teilen Mesopotamiens durchgeführte Ersetzung des bestehenden türkischen Strafrechtes und Strafprozesses durch ein von der Besatzungsbehörde geschaffenes Recht war mit einem Dringlichkeitsbedürfnis im Sinne des Art. 43 LKO. nicht zu rechtfertigen, wenn auch vom englischen Zivilkommissar ein entsprechender Versuch gemacht wurde⁴⁾. Diese Maßnahme deutete vielmehr darauf hin, daß England gewillt war, unter

1) Text: Materialien betr. die Friedensverhandlungen. Teil XII. Die 8 Verträge von Sévres. Berlin 1921.

2) Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Cmd. 161, 1920, S. 74.

3) LKO. Art. 43—51.

4) Review S. 95.

Ausnutzung seiner militärischen Machtstellung ohne Rücksicht auf die Rechtslage des Gebietes eine staats- und völkerrechtliche Neuordnung in Mesopotamien herbeizuführen.

Die *Entscheidung des Obersten Rates* auf der Konferenz von San Remo vom 25. April 1920⁵⁾, die das »Mandat über Mesopotamien« gemäß Art. 22 des Völkerbundspaktes an England übertrug, war der erste Versuch einer Legalisierung der englischen Annexionspolitik. Nach den von den Ententemächten während des Krieges abgeschlossenen sog. Geheimabkommen über die Verteilung der türkischen Gebiete, in denen für den Fall eines Sieges über die Türkei Gebietsannexionen und die Schaffung von Interessensphären für die Verbündeten vorgesehen waren, sollte England die Provinzen Basra und Bagdad, d. h. den sog. arabischen Irak unter Ausschluß der Mossulprovinz (Obermesopotamien) als Annexionszone erhalten⁶⁾. Das Mandat umfaßte dagegen das gesamte dem Wirkungsbereich der englischen Besatzungsarmee unterworfenen mesopotamische Gebiet, d. h. die drei Wilajets Bagdad, Basra und Mossul bis zu seiner nördlichen Verwaltungsgrenze.

Die Ratsentscheidung enthält eine Verfügung der alliierten Hauptmächte über Teile des türkischen Reiches. Besaß aber der Oberste Rat die allgemeine Verfügungsgewalt über diese Gebiete und im besonderen die Zuständigkeit, diese Verfügung in der Form der Mandatsverleihung zu treffen? Beide Fragen entscheiden sich danach, ob die Gebietshoheit der Türkei durch gültigen Rechtstitel auf die im Rat vertretenen Mächte übergegangen war.

Als mögliche Rechtstitel für den Übergang der Gebietshoheit kommen *Zession* und *Annexion* in Frage. Die Friedensverhandlungen der alliierten Mächte mit der Türkei, die u. a. auch die Abtretung Mesopotamiens an die Alliierten zum Gegenstand hatten, waren zwar zur Zeit der Ratsentscheidung im Gange, aber noch nicht abgeschlossen, so daß es an einer rechtsgültigen Zessionserklärung der Türkei fehlte. Im Gegenteil: Art. I des sog. »Nationalpaktes«, der am 28. Januar 1920 von der Deputiertenkammer in Konstantinopel unter dem Einfluß ihrer nationalen Mehrheit beschlossen worden war, hielt den Souveränitätsanspruch der Türkei auf die von den Alliierten besetzten Gebiete mit otto-

5) Toynbee, S. 10.

6) Konstantinopel-Abkommen vom 18. März 1915 zwischen England, Frankreich und Rußland (Temperley, Vol. VI, S. 4—9; Loder, S. 23). Londoner Geheimvertrag v. 26. April 1915 zwischen England, Frankreich, Rußland und Italien (Text: Temperley V, S. 384); Sykes-Picot-Abkommen vom 16. Mai 1916 zwischen England, Frankreich und Rußland (Aufteilung der Türkei in Annexionszonen und Interessensphären. Auszug aus dem Abk.: Temperley VI, S. 16; Text of Letters, confirming the Sykes-Picot-Agreement vom Mai 1916: Loder S. 161); Abkommen von St. Jean de Maurienne v. 17. April 1917 (Beteiligung Italiens am Sykes-Picot-Abkommen: Temperley VI, S. 18—22).

manischer Bevölkerung ausdrücklich aufrecht 7). Erst im August 1920 wurde der Friedensvertrag mit der Türkei zu Sèvres unterzeichnet, der zwar in den Art. 27 und 94 die Abtretung Mesopotamiens an die Alliierten vorsah, in der Folge aber von keiner der vertragschließenden Mächte ratifiziert wurde, so daß auch späterhin von einem vertragsmäßigen Verzicht der Türkei auf ihre Gebietshoheit über Mesopotamien nicht die Rede sein konnte.

Ebensowenig hat die Türkei ihre Gebietshoheit durch *Annexion* auf der Grundlage einer *debellatio* verloren. Abgesehen davon, daß die Friedenskonferenz unter dem Einfluß des Präsidenten Wilson bemüht war, Eroberungen und Annexionen bei der Neuordnung der Welt grundsätzlich auszuschließen, dürfte es mit der Forderung der Effektivität einer *Annexion* kaum vereinbar sein, daß die Gesamtheit der alliierten Mächte das von England eroberte und besetzte Gebiet für sich in Anspruch nahm 8). Aber selbst wenn eine Eroberung zugunsten Dritter möglich und zulässig ist und die Entscheidung des Obersten Rates eine *Annexionserklärung* im Namen der alliierten Mächte darstellt, fehlte ihr die zur Rechtswirksamkeit unerläßliche Voraussetzung der *debellatio*. Zum Tatbestand einer *debellatio* gehört die völlige Vernichtung der feindlichen Widerstandskraft, die eine Änderung der bestehenden, durch die Niederlage geschaffenen Machtlage ausschließt. Zur Zeit der Ratsentscheidung über Mesopotamien herrschte nur Waffenruhe zwischen der Türkei und den Alliierten. Der Ausgang der Friedensverhandlungen war noch ungewiß. Schon zu dieser Zeit hatte die nationale Bewegung in Angora die Macht im Staate übernommen. Am 23. April 1920 trat in Angora die »Große Nationalversammlung« zusammen, die fortan den türkischen Staat nach innen und außen repräsentierte 9). Im »Nationalpakt« vom Januar 1920 war unmißver-

7) Text: Temperley VI, 605 f.; Cmd. 1814 (1923), p. 370. Vgl. im übrigen: Kohn, Geschichte der nationalen Bewegung im Orient (Berlin 1928) S. 199; Toynbee S. 46, 272, 490 f.

8) Vgl. die Verhandlungen zwischen England und Frankreich über das französisch-türkische Angora-Abkommen vom 20. Okt. 1921 (Correspondence between His Majesty's Government and the French Government Respecting the Angora Agreement of October 20, 1921, Cmd 1570, Turkey Nr. 1 [1922]). Frankreich hatte in diesem Abkommen auf Teile des syrischen Mandatsgebietes zugunsten der Türkei verzichtet. Auf den englischen Einwand, daß die eroberten türkischen Gebiete als gemeinsames Faustpfand der Alliierten auch ihrer gemeinsamen Verfügung unterlägen (S. 5), erwidert Frankreich, daß zur Aufgabe dieser Gebietsteile durch Frankreich, die französische Eroberungen seien, einfache Anzeige an die übrigen Mächte genüge und Frankreich allein berechtigt sei, die Interessen des syrischen Mandatsgebietes wahrzunehmen (S. 12, 13).

9) Kohn, a. a. O. S. 199 f.; vgl. über Aufgabe, Zusammentritt und Funktionen der Nationalversammlung: Kemal-Pascha, Die Neue Türkei (Rede gehalten in Angora vom 15.—20. Okt. 1927 vor den Abgeordneten und Delegierten der Republikanischen Volkspartei). Leipzig 1928. I. Band: Der Weg zur Freiheit, S. 400, 409. II. Band: Die nationale Revolution, S. 5—7.

ständig zum Ausdruck gekommen, daß sich die Türkei jeder Gebietsabtretung mit Waffengewalt widersetzen werde. Die Verweigerung der Ratifikation des Sèvres-Vertrages durch die Angora-Regierung führte denn auch zur Wiederaufnahme der Feindseligkeiten. Die englische Stellung in Mesopotamien wurde wiederholt von türkischen Armeen mit Erfolg angegriffen und die Engländer sogar zur Räumung von Sulaimaniyeh, einer Landschaft im Osten der Mossulprovinz, gezwungen ¹⁰⁾. Dem Machtverhältnis zwischen der Türkei und den Alliierten fehlte also zur Zeit der Ratsentscheidung derjenige Grad von Stabilität, der zur Rechtswirksamkeit einer Annexionserklärung erforderlich ist. Die Verleihung des mesopotamischen Mandates an England ließ daher den Fortbestand der türkischen Gebietshoheit über jene Provinzen unberührt.

Daraus ergibt sich zugleich die formelle Unzuständigkeit des Obersten Rates zur Mandatsverleihung. Die in der Literatur umstrittene Frage, ob die Verteilung der Mandate durch den Obersten Rat allein oder im Zusammenwirken mit den Organen des Völkerbundes überhaupt mit der in Artikel 22 des Völkerbündspaktes offenbar gewollten Souveränität des Völkerbundes über die Mandatsgebiete vereinbar ist, bedarf hier keiner Entscheidung ¹¹⁾. Denn nach den vom Völkerbundsrat auf einen Bericht von Hymans im August 1920 beschlossenen, für die Mandatsfrage maßgebenden Grundsätzen ¹²⁾ beruht die Zuständigkeit des Obersten Rates als Organ der alliierten und assoziierten Hauptmächte zur Verteilung der Mandate auf der Annahme, daß die Mandatsgebiete zunächst an die Hauptmächte zediert worden sind, die infolgedessen als Rechtsnachfolger das künftige politische Schicksal dieser Gebiete zu bestimmen haben. Die Voraussetzung einer Zession trifft jedenfalls für die türkischen Gebiete nicht zu, so daß selbst nach der Auffassung des Völkerbundsrates dem Obersten Rat die formelle Zuständigkeit zu seiner Mandatsentscheidung gefehlt hat.

Obwohl die türkische Gebietshoheit über Mesopotamien nach dieser Rechtslage fortbestand und von der englischen Besatzungsarmee im Rahmen des Landkriegsrechtes respektiert werden mußte, hat England unter der Bevölkerung Mesopotamiens eine Loslösungsbewegung eingeleitet und durchgeführt, die schließlich zur *Errichtung eines arabischen*,

¹⁰⁾ Iraq. Report on Iraq Administration. (Colonial No. 4), 1924, p. 3, 26. — Report by His Britannic Majesty's Government on the Administration of Iraq for the Period April 1923—December 1924 (Reports of Mandatory Powers. Soc. d. Nations. Genève 1925. C. 452 (c); M. 166 (c) 1925 VI) S. 6.

¹¹⁾ Vgl. Zusammenstellung und Kritik der Ansichten bei Gsell-Trümpfi, Zur rechtlichen Natur der Völkerbundsmandate (Glarus 1928) S. 56 ff. Siehe ferner: Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes (2. Aufl. 1924) S. 699 ff.; Schneider, Das völkerrechtliche Mandat (Stuttgart 1926) S. 46 ff.

¹²⁾ Société des Nations, Journal Officiel, 1920 I S. 336.

von England abhängigen Staatswesens auf mesopotamischem Boden führte. Als der Versuch, die Zustimmung des Völkerbundsrates zum englischen Mandatsvertragsentwurf zu erlangen, im Dezember 1920 gescheitert war¹³⁾, erinnerte sich England, nicht zuletzt unter dem Druck blutiger Aufstände, seines den arabischen Stämmen während des Krieges gegebenen Versprechens, als Lohn für geleistete Kriegshilfe ein selbständiges arabisches Königreich zu gründen¹⁴⁾. Am 20. Juli 1920 erschien eine englische Proklamation, die der Bevölkerung Mesopotamiens die Errichtung eines unabhängigen Staates verhiess¹⁵⁾. Nach gewaltsamer Niederkämpfung eines kurdischen Aufstandes wurde im Oktober 1920 unter der energischen Führung des britischen Oberkommissars Sir Percy Cox mit der Erfüllung dieses Versprechens begonnen. Aus Notabeln der drei Provinzen Bagdad, Basra und Mossul wurde ein vorläufiger Staatsrat unter der Präsidentschaft des eingeborenen Najib von Bagdad zusammenberufen und eine provisorische Regierung von acht Ministern mit britischen Ratgebern ernannt. Die Lokalverwaltung wurde in Anlehnung an die vorhandenen türkischen Einrichtungen mit arabischen Beamten besetzt, denen britische Ratgeber zur Seite standen. Als Träger der Staatsgewalt sollte ein konstitutionell eingeschränkter König fungieren, der in der Person des von den Franzosen vertriebenen ehemaligen Königs Faisal von Syrien bald gefunden war und vom vorläufigen Staatsrat zum Staatsoberhaupt gewählt wurde. Ein zu seinen Gunsten in den drei mesopotamischen Provinzen veranstaltetes Referendum bestätigte die Wahl mit einer Mehrheit von 96%. Am 23. August 1921 wurde Faisal offiziell zum König des Irakstaates, wie Mesopotamien fortan genannt wurde, proklamiert. Seine Souveränitätsbefugnisse waren zunächst verfassungsmäßig unbeschränkt, wenn auch die Wahl einer Volksvertretung ausdrücklich versprochen war.

Die ersten Maßnahmen der neuen Staatsgewalt lagen auf verwaltungsorganisatorischem Gebiet. Die provinzielle Verwaltung wurde mit Beamten aus der eingeborenen Bevölkerung besetzt. Die britische Militärverwaltung erhielt »automatisch« den Charakter einer zivilen Organisation mit beratenden Befugnissen¹⁶⁾.

Der nächste und zugleich staatsrechtlich wichtigste Akt der irakischen, in der Person des Königs verkörperten Staatsgewalt war der

¹³⁾ Temperley VI, p. 609. Text des Entwurfes: Cmd. 1176 (1921). Ein neuer Vertragsentwurf vom August 1921 (Cmd. 1500) erlitt das gleiche Schicksal. Vgl. über diese Entwicklung: Iraq. Papers Relating to the Application to Iraq of the Principles of Article 22 of the Covenant 1925. Cmd. 2317.

¹⁴⁾ Loder aaO. S. 19–23.

¹⁵⁾ Text der Proklamation: Loder aaO. S. 91.

¹⁶⁾ Report on Iraq Administration (Colonial Nr. 4) S. 66.

Erlaß eines Wahlgesetzes vom 4. März 1922 für eine Verfassunggebende Versammlung¹⁷⁾. Hier wird zum ersten Mal der räumliche und persönliche Herrschaftsbereich der irakischen Staatsgewalt abgegrenzt. Zum irakischen Staat gehören sämtliche mesopotamischen Provinzen der Türkei mit Mossul, Sulaimaniyeh etc. (section 1). Wahlberechtigt sind alle Iraqis, d. h. alle männlichen, über 21 Jahre alten Personen, die durch Abstammung türkische Untertanen sind und zur Zeit des Erlasses des Gesetzes im Gebiet des Irakstaates wohnen (section 18). Mit der Gewährung des Wahlrechtes, d. h. der wichtigsten Befugnis zur Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung, war der Kern für eine neue, die frühere türkische ausschließende irakische Staatsangehörigkeit geschaffen.

Wenn auch die Durchführung der Wahl wegen der politischen Unbildung und der ständigen Fluktuation der mesopotamischen Bevölkerung auf erhebliche Schwierigkeiten stieß und zeitweilig unterbrochen werden mußte, hielt England die Organisation des Irakstaates für soweit vorgeschritten, daß auch der völkerrechtliche status des neuen Staatswesens bestimmt werden konnte. Am 22. Oktober 1922 schloß England mit dem irakischen Staat einen sogenannten »*Bündnisvertrag*«, der, wie seine Bezeichnung andeutet, zwar die Anerkennung des Irakstaates als völkerrechtliche Vertragspartei durch England in sich schloß, andererseits aber eine weitausgedehnte Schutzherrschaft Englands über den Irakstaat begründete¹⁸⁾. Das gesamte Staatswesen steht unter dem »Rat und Beistand« eines englischen Oberkommissars (art. 1). Im einzelnen enthält der Vertrag Normativbestimmungen für die Verfassungsurkunde des Irakstaates (konstitutionelles System, kulturelle Grundrechte, Gleichheit aller Staatsbürger). Die Anstellung fremdnationaler Beamten ohne englische Zustimmung wurde verboten. Die völkerrechtliche Vertretung des Irakstaates gehörte zwar formell zu den Rechten des Königs; durch die allgemeinen Beratungsbefugnisse des englischen Oberkommissars und die Verpflichtung des Königs, vor der Erteilung des Exequatur für den Vertreter eines fremden Staates die englische Genehmigung einzuholen, ergaben sich indessen auch hier wesentliche Einschränkungen der irakischen Staatshoheit zugunsten der englischen Schutzmacht. Das Staatsgebiet konnte ohne Zustimmung des englischen Oberkommissars nicht abgetreten oder in irgend einer Form einer fremden Kontrolle unterstellt werden. Die Geltungsdauer des Vertrages wurde auf 20 Jahre festgesetzt. Falls vor Ablauf des Vertrages der Irakstaat in den Völkerbund aufgenommen werden sollte — was England zu vermitteln verspricht — endet der Vertrag mit der Zulassung. Das Protektoratsverhältnis wurde im Jahre 1924 durch

¹⁷⁾ "Electoral Law", Appendix I, S. 171.

¹⁸⁾ Cmd. 1757 (1922). Soc. des Nations, Recueil des Traites 35, S. 13.

vier Ergänzungsabkommen zum Vertrag, die die Anstellung und Befugnisse der englischen Beamten, die Stellung der englischen Streitkräfte im Irak, Vorschriften über Stärke und Bewaffnung der irakischen Armee, Gerichtsverfassung und Prozeßverfahren und die finanziellen Verpflichtungen des Irakstaates betreffen, im einzelnen näher bestimmt¹⁹⁾. blieb auch nach diesen Abmachungen von den Souveränitätsrechten des Irakstaates wenig übrig, so war der Pflichtenkreis des jungen Staatswesens gegenüber England umso weiter gezogen worden.

Auf der Grundlage des Bündnisvertrages wurde der Ausbau des Irakstaates fortgesetzt. Die Verwaltungsorganisation erhielt ihre gesetzliche Grundlage in den »Administrative Inspectorate Regulations« vom Januar 1923²⁰⁾, die den Rechts- und Pflichtenkreis der englischen Ratgeber und Inspektoren gegenüber den irakischen Landesbeamten abgrenzten und nach den Worten des englischen Verwaltungsberichtes einen bemerkenswerten Schritt vorwärts in der Organisierung des Irakstaates bedeuteten²¹⁾. Als nächste Maßnahme war der Abschluß der Wahlen zur Verfassunggebenden Nationalversammlung gedacht, die im Januar 1923 zusammentreten²²⁾ und den Bündnisvertrag ratifizieren sowie eine Verfassung mit ergänzendem Wahlgesetz beschließen sollte. Infolge politischer Wirren und technischer Schwierigkeiten bei der Durchführung der Wahl konnte die Versammlung erst am 27. März 1924 zusammentreten²³⁾. Nach langwierigen Verhandlungen, die durch eine ultimative Drohung Englands beendet wurden, kam es am 11. Juni 1924 zur Annahme des Bündnisvertrages durch die Verfassunggebende Versammlung²⁴⁾. Nachdem am 10. Juli 1924 die Verfassung²⁵⁾ und am 2. August 1924 ein neues Wahlgesetz beschlossen war, wurde die Nationalversammlung aufgelöst. Die Organisation des irakischen Staates war in allen wesentlichen Punkten vollendet.

Fast zu gleicher Zeit, am 6. August 1924, trat der *Lausanner Vertrag* in Kraft²⁶⁾, der den Kriegszustand zwischen der Türkei und den Alli-

¹⁹⁾ British Officials Agreement v. 25. III. 1924 (Soc. des Nations, Rec. d. Traités 35, S. 36); Military Agreement v. 25. III. 1924 (aaO. p. 104); Judicial Agreement v. 25. III. 1924 (aaO. S. 132); Financial Agreement v. 25. III. 1924 (aaO. S. 146).

²⁰⁾ Report on Iraq Administration (Colonial No. 4) S. 187.

²¹⁾ Report on Iraq Administration (Colonial No. 4) S. 66. Vgl. auch Report on the Administration of Iraq. (April 1923—Dezember 1924); Soc. d. Nations 1925. C 452 (c) M 166 (c) 1925 VI S. 5.

²²⁾ Report Soc. d. Nat. 1925, S. 5.

²³⁾ Report Soc. d. Nat. 1925, S. 13.

²⁴⁾ Report Soc. d. Nat. 1925, S. 14.

²⁵⁾ Text: Journal Officiel. Soc. d. Nations 1924, S. 1759.

²⁶⁾ Martens, N. R., Série 3, Tome 13, S. 342: Tag des ersten Protokolls der Niederlegung der Ratifikationsurkunden: Artikel 143 VI.

ierten beendete und die förmliche Zessionserklärung der Türkei für die Provinzen Bagdad und Basra enthielt (Art. 16 in Verbindung mit Art. 3). Für Mossul galten nach Artikel 3 Abs. 2 besondere Bestimmungen. Das politische Schicksal dieser Provinz sollte in einem besonderen Verfahren entschieden werden. Wenn es der englischen und türkischen Regierung nicht gelang, innerhalb einer Frist von 9 Monaten seit Unterzeichnung des Vertrages eine gütliche Einigung in dieser Frage zu erzielen, sollte der Streitfall dem Völkerbundsrat unterbreitet werden. Die völkerrechtliche Lage Mossuls, oder, wie es im Vertrage hieß, die Grenze zwischen der Türkei und dem Irak, blieb nach wie vor ungeklärt.

Mit dem Erlaß des *Iraq Nationality Law* vom 9. Oktober 1924 fand die innere Entwicklung des Irakstaates ihren vorläufigen Abschluß²⁷⁾. Art. 3 des Gesetzes bestimmte, daß alle Personen, die am 6. August 1924 türkische Untertanen waren und ihren gewöhnlichen Wohnsitz im Irak, also den drei mesopotamischen Provinzen hatten, kraft Gesetzes die türkische Staatsangehörigkeit verlieren und mit dem gleichen Tage die irakische erwerben. Eine Optionsmöglichkeit zu Gunsten der Türkei war vorgesehen. (Art. 4.)

Das Gesetz geht von der Rechtsauffassung aus, daß alle Bewohner des Irak bis zum 6. August 1924, d. h. dem Tage des Inkrafttretens, des Lausanner Vertrages und damit der türkischen Zessionserklärung, türkische Staatsangehörige geblieben sind. Diese Auffassung scheint in keiner Weise der Tatsache Rechnung zu tragen, daß in Mesopotamien in der Zwischenzeit ein neues Staatswesen entstanden war. Sie führt zu der scheinbar unhaltbaren Folgerung, daß der durch ein Referendum der Irakbevölkerung berufene König von Irak jahrelang über türkische Staatsangehörige regiert hat, daß die Verfassung des Irakstaates von türkischen Staatsangehörigen beschlossen wurde und für türkische Untertanen Geltung besaß, eine Verfassung, die ausdrücklich den Irak zum freien, souveränen und unabhängigen Staat erklärte und der Bevölkerung eine besondere irakische Nationalität verlieh. Es fragt sich indessen, ob die unter englischem Schutz seit 1920 entstandene irakische Staatsgewalt wirklich die oberste, jede andere ausschließende Gewalt in Mesopotamien besaß. Nur unter dieser Voraussetzung konnte, da eine *debellatio* durch England nicht in Frage kam, die Gebietshoheit über Mesopotamien an den Neustaat übergehen und die Staatsangehörigkeit der mesopotamischen Bevölkerung wechseln.

Gegen Versuche des Altstaates, seinen Herrschaftsanspruch der mesopotamischen Selbständigkeitsbewegung gegenüber zur Geltung zu bringen, schützte sie die englische Besatzungsarmee. Auch war ihre rechtliche Organisation spätestens im Juli 1924, d. h. mit der Annahme

²⁷⁾ Report by His Britannic Majesty's Government to the Council of the League of Nations on the Administration of Iraq for 1925, 1926 (Colonial No. 21), S. 162.

der Verfassung, vollendet. Schon das vor diesem Zeitpunkt vorhandene absolute Königtum dürfte für die Völkerschaften Mesopotamiens eine genügend konkretisierte Herrschaftsform gewesen sein. Jedenfalls stützte sie sich auf eine Verwaltungsorganisation und erließ Gesetze wie beispielsweise das wichtige Wahlgesetz zur Verfassungsgebenden Versammlung. War daher auch die irakische Staatsgewalt rechtlich organisiert, so war sie andererseits in ihrer Entstehung und ihrem Fortbestand an den Willen einer fremden Macht gebunden. Die englische Besatzungsbehörde hatte ihr Antrieb und Entwicklungsmöglichkeit gegeben. Ihre Effektivität bestand nur gegenüber der Staatsgewalt des Altstaates, nicht gegenüber der englischen Besatzungsarmee. Das englische Ultimatum, durch das die Ratifikation des Bündnisvertrages erzwungen wurde, enthielt die versteckte Drohung, im Falle einer Weigerung den irakischen Staat als nicht mehr vorhanden zu betrachten. Diese dauernde Abhängigkeit von einem fremden Willen schloß aber den absoluten Charakter der irakischen Staatsgewalt aus. Das Gebiet war nur so lange und in dem Umfange irakisches Staatsgebiet und die Bevölkerung nur insoweit der irakischen Staatsgewalt unterworfen, wie England es zuließ. Mesopotamien befand sich faktisch in der Verfügungsgewalt Englands. Der Irakstaat besaß weder ein originäres noch ein abgeleitetes Besitzrecht auf sein Gebiet. Er hatte es weder erobert noch war es ihm zediert worden. Die völkerrechtliche Lage Mesopotamiens und damit die Existenzmöglichkeit der irakischen Staatsgewalt hing mit anderen Worten von der Entwicklung der englisch-türkischen Machtlage ab. Bei der Gründung des Irakstaates war England von der — wie sich später herausstellte — verfrühten Annahme einer völligen *debellatio* der Türkei ausgegangen. Im Lausanner Frieden, den der neu erwachte Widerstand der Türkei erzwang, verzichtete die Türkei ausdrücklich nur auf einen Teil Mesopotamiens, während über das Schicksal Mossuls in einem besonderen Verfahren entschieden werden sollte. Darin lag zugleich die Anerkennung Englands, daß bis zum Inkrafttreten der Zessionserklärung ganz Mesopotamien unter der *de-jure*-Gewalt der Türkei geblieben war. Aus dieser Rechtslage zieht das irakische Staatsangehörigkeitsgesetz vom Oktober 1924 die richtige Konsequenz, indem die türkische Staatsangehörigkeit aller Bewohner des Irak bis zum 6. August 1924 anerkannt wird.

Die Errichtung einer neuen Staatsgewalt auf mesopotamischen Boden war daher nichts anderes als eine von England gewählte Verfügungsform über angeblich erobertes Gebiet. Mesopotamien wurde nicht annektiert, sondern durch Bildung einer selbständigen Staatsgewalt in den Rang eines Neustaates erhoben. Da diese Art der Verfügung aber zugleich ebenso wie die Annexion die Rechtslage des eroberten Gebietes und seiner Bewohner berührte, konnte sie völkerrechtlich wirksam nur getroffen werden, wenn England auch die Verfügungs-

gewalt über das eroberte Gebiet besaß. Wie bereits oben erwähnt, war Mesopotamien bis zum 6. August 1924 weder förmlich zediert worden noch war die *debellatio* der Türkei und damit die Eroberung Mesopotamiens völkerrechtlich wirksam vollendet. Bis zur Zessionserklärung des Lausanner Friedensvertrages bestand in Mesopotamien die Gebiets-*hoheit* der Türkei *de jure fort.* Neben ihr stand die *de-facto*-Staatsgewalt des irakischen Königreiches. In dieser eigenartigen Rechtslage spiegelt sich eben die Tatsache, daß England, noch bevor die *debellatio* der Türkei vollendet war, die militärische Okkupation in eine durch die Errichtung des Irakstaates verschleierte Annexion zu verwandeln sucht, später aber durch die türkischen Siege den Fortbestand der türkischen Gebiets*hoheit* anerkennen muß. Erst nach der türkischen Zessionserklärung konnte die irakische Staatsgewalt auch völkerrechtlich wirksam entstehen.

Diese Auffassung wird durch die *Völkerbundsentschließung über das irakische Mandat vom 27. September 1924* gestützt²⁸⁾. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Zessionsartikel des Lausanner Friedensvertrages wird die Zustimmung zum englisch-irakischen Bündnisvertrag erteilt und damit die Anerkennung des Irakstaates ausgesprochen. Erst nach der türkischen Zessionserklärung konnte die Verfügungsform Englands über Mesopotamien, d. h. die Errichtung eines Neustaates im eroberten Gebiet, völkerrechtliche Wirksamkeit erlangen. Im übrigen regelte die Mandatsentscheidung die Pflichten Englands gegenüber dem Völkerbund. Änderungen des Bündnisvertrages bedürfen der Zustimmung des Völkerbundsrates, über die Entwicklung des Irakstaates ist jährlich zu berichten, England muß sich allen Mitgliedern des Völkerbundes gegenüber, soweit sie der Ratsentschließung förmlich beitreten, zur Erfüllung des Bündnisvertrages mit dem Irakstaat verpflichten.

Aus der *weiteren Entwicklungsgeschichte des Irakstaates* ist noch hervorzuheben, daß durch Vertrag zwischen England und Irak vom 13. Januar 1926²⁹⁾ — der Entscheidung des Völkerbundsrates über das Mossulgebiet entsprechend^{29a)} — der Bündnisvertrag auf 25 Jahre verlängert wird. Durch den englisch-türkischen Vertrag vom 5. Juni 1926³⁰⁾ wird die Mossul-Provinz von der Türkei an den Irakstaat zediert und dieser gleichzeitig als unabhängiger Staat von der Türkei anerkannt. Im Vertrag vom 14. Dezember 1927³¹⁾, der zwischen England und dem Irak »auf dem Fuß völliger Gleichberechtigung« abgeschlossen wurde, erkennt England den Irakstaat ausdrücklich als »unabhängigen souve-

²⁸⁾ Journal officiel 1924, S. 1346.

²⁹⁾ Cmd. 2662 (1926); Treaty Series 10 (1926).

^{29a)} Vgl. unten S. 416.

³⁰⁾ Cmd. 2679 Soc. d. Nat.; Recueil des Traités 64, S. 380.

³¹⁾ Cmd. 2998; Times, 21st Dec. 1927.

ränen Staat« an. Die drückendsten Bestimmungen der Ergänzungsabkommen über die finanziellen Verpflichtungen des Staates und seine militärischen Einrichtungen werden zugunsten des Irakstaates modifiziert.

II. Der Mossul-Konflikt.

War nach der türkischen Zessionserklärung des Lausanner Vertrages die Rechtsstellung des Irakstaates im südlichen Teil Mesopotamiens, d. h. den Provinzen Bagdad und Basra, geklärt, so blieb das politische Schicksal Mossuls nach wie vor ungewiß. Nach Artikel 16 des Lausanner Vertrages hatte die Türkei auf alle Gebiete verzichtet, die jenseits der im Vertrag vorgesehenen Grenze lagen. Eine solche Grenzlinie war zwischen der Türkei und dem Irakstaat nicht gezogen worden. Schon in den Vorverhandlungen der Lausanner Friedenskonferenz war der hartnäckige Widerstand der Türkei gegen jede freiwillige Verzichtserklärung auf die wertvolle Mossul-Provinz zutage getreten³²⁾. Um das Friedenswerk nicht als Ganzes zu gefährden, mußte auf eine Lösung der Streitfrage im Rahmen der allgemeinen Regelung vorläufig verzichtet und der Versuch einer gesonderten Behandlung unternommen werden. Nach Artikel 3 Ziffer 2 des Vertrages sollte die Grenze zwischen der Türkei und dem Irak durch ein freundschaftliches Übereinkommen bestimmt werden, das innerhalb von 9 Monaten zwischen der Türkei und Großbritannien abzuschließen war.

Absatz 2 fährt dann fort: »A défaut d'accord entre les deux Gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations.

Les Gouvernements turc et britannique s'engagent réciproquement à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre, de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision.«

Nachdem der Versuch beider Regierungen, auf einer Konferenz in Konstantinopel die streitige Grenzlinie festzulegen, im Juni 1924 an der türkischen Hartnäckigkeit und neuen Gebietsforderungen Englands gescheitert war³³⁾, kam der Streitfall im August 1924 auf Antrag der englischen Regierung an den Völkerbundsrat³⁴⁾. Die im Verlauf des Verfahrens hervorgetretenen völkerrechtlichen Fragen betreffen, soweit sie über den Mossul-Fall hinaus allgemeine Bedeutung haben,

³²⁾ Notenwechsel zwischen Lord Curzon und Ismet Pascha November—Dezember 1922. Cmd. 1814, S. 337 ff.

³³⁾ Vgl. die Verhandlungsniederschriften der Konstantinopeler Konferenz, Türk. Rotbuch Nr. 137—141 Publ. Cour. Perm. d. Just. Série C, Nr. 10, S. 166 ff.

³⁴⁾ Journal Officiel, 1924, S. 1465.

Gegenstand, Rechtsnatur und Wirkung der Ratsentscheidung, die materielle Grundlage des Ratsbeschlusses und seine Durchführung.

I. Gegenstand des Verfahrens.

Das Verfahren vor dem Völkerbundsrat war auf einseitigen Antrag Englands eingeleitet worden. Der Versuch des englischen Bevollmächtigten, auf der Konstantinopeler Konferenz nach ergebnisloser Beendigung der unmittelbaren Grenzverhandlungen eine gemeinsame englisch-türkische Formel als Grundlage für die Anrufung des Völkerbundsrates zustande zu bringen, war an dem Einwand des türkischen Verhandlungsführers, daß der Konferenz die Zuständigkeit hierzu fehle, gescheitert³⁵⁾. Der Streitfall kam daher in der Fassung des englischen Antrages als »Frontière de l'Iraque art. 3 (2) du traité signé à Lausanne le 24 Juillet 1924« auf die Tagesordnung der Septembersitzung des Völkerbundsrats. Die unklare Fassung der Streitfrage im Lausanner Vertrag und der Mangel einer gemeinsam vereinbarten Formel führte zu einer grundsätzlichen Meinungsverschiedenheit zwischen England und der Türkei über den Gegenstand des Verfahrens. Nach *englischer Auffassung*³⁶⁾ hatte der Völkerbundsrat lediglich die Aufgabe, den Verlauf der Nordgrenze des Irakstaates festzulegen, die zu diesem Zeitpunkt nur durch eine militärische Demarkationslinie bezeichnet war. Dabei wurde stillschweigend unterstellt, daß die Mossul-Provinz bereits als geographische Einheit im Lausanner Vertrag abgetreten sei und einen integrierenden Bestandteil des Irakstaates bilde. Demgegenüber bestritt die *türkische Regierung*³⁷⁾, in irgendeiner Erklärung die Mossul-Provinz zediert zu haben. Sie berief sich auf die Lausanner Vorverhandlungen zwischen Lord Curzon und Ismet Pascha, die das politische Schicksal des Mossulgebietes als einer bestimmt bezeichneten geographischen Einheit zum Gegenstand hatten. Niederschlag dieser Verhandlungen sei Artikel 3 Abs. 2 des Lausanner Vertrages gewesen, der die Streitfrage so, wie sie in den Verhandlungen zutage getreten war, aus der allgemeinen Friedensregelung herausgenommen habe.

Aus dem Wortlaut des Vertrages läßt sich weder die eine noch die andere These rechtfertigen. Die Bezeichnung des Streitfalles als Grenzfrage zwischen der Türkei und dem Irak ist so allgemein, daß sie beide Auffassungen deckt. Um den Sinn des Artikels 3 Ziff. 2 festzustellen,

35) Vgl. Protokoll v. 5. Juni 1924 (Publ. Cour. Perm. d. Just. aaO. S. 173 ff.)

36) Denkschrift der englischen Regierung vom 14. 8. 24. Soc. d. N., Journal Officiel 1924, S. 1566, Erklärung Lord Parmoors in der Sitzung des Völkerbundsrats vom 20. 9. 1924, Journal Officiel 1924, S. 1318.

37) Türk. Denkschrift v. 5. 9. 24, Journal Officiel 1924, S. 1575, Erklärung des türk. Vertreters Fethi Bey in der Sitzung v. 20. 9. 24. J. O. 1924, S. 1320 und in der Sitzung v. 25. 9. 24. J. O. 24, S. 1338.

muß man, wie es türkischerseits geschehen ist, auf die Motive dieser Sonderregelung zurückgehen. Sie ergeben sich ohne alle Schwierigkeiten aus dem privaten Notenwechsel zwischen Lord Curzon und Ismet Pascha zur Zeit der Lausanner Friedenskonferenz³⁸⁾. In diesen Verhandlungen war das politische Schicksal der ganzen Mossulprovinz umstritten. Aus der Argumentation beider Parteien, die auf ethnographische, historische, wirtschaftliche, strategische Gesichtspunkte gestützt wurde, ergab sich deutlich, daß nicht einzelne Grenzstreifen im nördlichen Irak, sondern der Besitz der ganzen Provinz Mossul mit seinen reichen, über weite Strecken Obermesopotamiens zerstreuten Erdölquellen streitig war. Das ethnographische Argument gründete sich auf die gesamte Bevölkerung dieser Provinz. In den wirtschaftlichen Erwägungen war von der Zuteilung des ganzen Gebietes an den einen oder den anderen Staat die Rede. Nach englischer Auffassung war der Besitz von ganz Mossul eine Lebensnotwendigkeit für den Irakstaat. Gerade die Ausdehnung des Streites auf das Mossulgebiet als einer wirtschaftlichen, ethnographischen und territorialen Einheit hatte die Verständigung zwischen England und der Türkei erschwert und schließlich unmöglich gemacht. Über einfache Grenzberichtigungsfragen hätte man sich wahrscheinlich bald geeinigt. Weil aber die »Mossul-Frage« in dieser Form ein Hindernis für den allgemeinen Friedensschluß zu werden drohte, war sie auf übereinstimmenden Wunsch der Partei von dem Programm der Friedenskonferenz abgesetzt und einer Sonderregelung vorbehalten worden. Der türkische Vertragsentwurf hatte im übrigen der Streitfrage die gleiche rechtliche Fassung gegeben, die später in den endgültigen Vertragstext überging³⁹⁾. Die Türkei schlug vor, die »Grenze zum Irak« durch eine gütliche Einigung der Parteien festzusetzen. Nach den vorausgegangenen türkischen Erklärungen stand fest, daß eine Verzichtserklärung der Türkei auf das Mossulgebiet in dieser Fassung nicht enthalten sein konnte. Wie die Vorgeschichte des Artikels 3 Ziff. 2 beweist, war das politische Schicksal der Mossul-Provinz als einer geographischen und wirtschaftlichen Einheit Gegenstand der Friedensverhandlungen und damit auch Gegenstand der Völkerbundsentscheidung. Auf der Konstantinopeler Konferenz ist von beiden Parteien dieser Auslegung entsprechend vorgefahren worden. Auch der Völkerbundsrat ist der türkischen Auffassung praktisch beigetreten, indem er es als seine Aufgabe erklärte, jede ihm gut erscheinende Grenze zu bestimmen. Darin lag, daß die Entscheidungsfreiheit des Rates nicht einmal durch eine türkische Zessionserklärung — wenn sie überhaupt abgegeben war — eingeschränkt sein sollte⁴⁰⁾.

³⁸⁾ Siehe oben Note 32.

³⁹⁾ Publications Cour Perm. Just. C. Nr. 10, S. 158.

⁴⁰⁾ Bericht Brantings in der Sitzung vom 30. 9. 1926 Journal Officiel 1924, S. 1358.

2. Rechtsnatur und Wirkung der Ratsentscheidung.

Eine ähnliche Meinungsverschiedenheit, die mit der Unklarheit des Lausanner Vertragstextes und dem Mangel eines gemeinschaftlichen Antrags beim Völkerbundsrat zusammenhing, ergab sich über die Rechtsnatur des Verfahrens und die Wirkung der Ratsentscheidung. Nach englischer Auffassung hatte der Rat schiedsrichterliche Funktionen. Die Parteien sollten von vornherein an die Entscheidung des Völkerbundsrats gebunden sein. Die Türkei hielt die Aufgabe des Rats für eine einfache Vermittlungsaktion im Sinne des Artikels 15 des Völkerbündspaktes. Danach hatte der Rat nur Vorschläge zur Lösung des Streitfalls zu machen, deren Annahme den Parteien vorbehalten blieb. Die Türkei rechtfertigte ihre Auffassung damit, daß für Gebietsabtretungen, die möglicherweise durch die Ratsentscheidung verlangt werden könnten, die Zustimmung des betroffenen Staates erforderlich sei⁴¹⁾.

Wenn auch der türkische Vertreter in späteren Verhandlungen unter Preisgabe seines Standpunktes erklärte, daß die Türkei ebenso wie England die Ratsentscheidung im voraus anzunehmen gewillt sei⁴²⁾, beschloß der Völkerbundsrat am 19. Sept. 1925, zur Klärung der Streitfrage ein Rechtsgutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs über die Befugnisse des Rats auf Grund des Lausanner Vertrags einzuholen⁴³⁾. Der Gerichtshof schloß in seinem Gutachten vom 21. November 1925 aus dem im Lausanner Vertrag zum Ausdruck gelangten Willen der Parteien sowie aus ihrer übereinstimmenden Erklärung, die Ratsentscheidung im voraus anzunehmen, daß der Rat schiedsrichterliche Funktionen auszuüben habe und daß die Parteien an seine Entscheidung gebunden seien⁴⁴⁾.

Diese Auffassung dürfte der Rechtslage entsprechen. Der Wortlaut des Vertrages gibt keinen unmittelbaren Anhalt. Zwar verwendet der französische Vertragstext die Worte »litige« zur Bezeichnung des Streitfalles und »décision« für die Entscheidung des Völkerbundsrats. Der englische Text spricht an der gleichen Stelle von »dispute« und »decision«. Aus der Wahl solcher allgemeinen, für Prozess und Urteil gebräuchlicher Wendungen kann indessen in diesem Zusammenhang kein Schluß auf die Rechtsnatur des Verfahrens gezogen werden. Der Zweck der Sonderregelung ist entscheidend.

41) Vgl. die Erklärungen Lord Parmoors und Fethi Bey's vor dem V. B. R. in den Sitzungen vom 20. Sept. 1924 (Journ. Off. 1924, S. 1318 ff.) und v. 25. Sept. 1924 (Journ. Off. aaO. S. 1337 ff.).

42) Vgl. die Erklärung des Berichterstatters Branting in der Sitzung des V. B. R. v. 30. Sept. 1924 (Journ. Off. 1924, S. 1358). Ratsbeschluß vom 30. 9. 1924, der die Übereinstimmung der Parteien in diesem Punkt feststellt, Journal Officiel 1924, S. 1360.

43) Journal Officiel 1925, S. 1382 (1377).

44) Publ. Cour Perm. Just. Int. Série B. Avis Consultatif Nr. 12 (vgl. insbes. S. 19, 28).

Wie der Haager Gerichtshof aus den Vorverhandlungen und dem Wortlaut des Lausanner Vertrages in überzeugender und der wahren Sachlage durchaus entsprechender Beweisführung festgestellt hat, war der Wille der Parteien auf die Herbeiführung einer den Grenzstreit unwiderrüflich abschließenden Entscheidung gerichtet. Die Anrufung des Völkerbundsrats war nach dem Sinn des Vertrages das letzte Mittel zur friedlichen Beilegung des Streits und bedeutete praktisch die endgültige Lösung der Frage. Denn der Appell an die Waffen war nach Abschluß des Lausanner Friedens kein rechtmäßiges Mittel mehr zur Regelung einer Frage, die einen integrierenden Bestandteil des Friedensvertrages bildete. Der türkische Vertreter hat selbst am Schluß der 30. Ratstagung die verbindliche Kraft der Ratsentscheidung anerkannt. Seine Erklärung bedeutete allerdings kaum mehr als eine Interpretation des Vertragstextes. Die entscheidende Erklärung war von türkischer Seite mit einer Unterzeichnung und Ratifikation des Lausanner Vertrages abgegeben, dessen Artikel 3 die Türkei verpflichtete, falls unmittelbare Verhandlungen mit England ergebnislos bleiben sollten, die Streitfrage dem Völkerbundsrat zu unterbreiten. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Türkei im Falle einer ihr günstigen Entscheidung die bindende Kraft des Ratsbeschlusses mit allen Mitteln verfochten hätte. Ihre Opposition gegen diese Auslegung des Vertrages setzte erst in dem Augenblick ein, als der Sieg der englischen These immer mehr an Wahrscheinlichkeit gewann.

War aber der Parteiwille auf die Erlangung einer endgültigen, d. h. beide Teile bindenden Entscheidung gerichtet, dann war die Aufgabe des Rats nicht auf einfache »Empfehlung« oder »Vermittlung« beschränkt, er hatte vielmehr als Schiedsrichter zu fungieren. Obwohl in der Satzung des Völkerbundsrats eine derartige Befugnis für den Rat nicht vorgesehen ist — die Formen der streitschlichtenden Tätigkeit des Rats sind »Empfehlungen« und »Vermittlungen« — waren die Parteien nicht gehindert, durch gegenseitiges Übereinkommen die Zuständigkeit des Völkerbundsrats wie diejenige jeder anderen Körperschaft oder Einzelpersonlichkeit als Schiedsrichter für einen bestimmten Streitfall zu begründen⁴⁵⁾.

Die Ratsentscheidung hatte mit der Bestimmung der Grenzlinie zwischen der Türkei und dem Irak im Sinne des Artikels 3 Ziff. 2 des Lausanner Vertrags die in diesem Punkt unvollständige türkische Zessionserklärung des Artikels 16 inhaltlich zu ergänzen. Mit ihrer Rechtskraft erlosch die Gebietshoheit der Türkei über alle dem Irakstaat zugesprochenen türkischen Gebiete. Eine besondere Zessionserklärung der Türkei für diese Gebiete nach Fällung des Schiedsspruchs war weder erforderlich noch zulässig.

45) Cour. Perm. de Just. Int. Avis Consultatif Nr. 12, S. 27.

3. Untersuchungs- und Abstimmungsverfahren des Völkerbundsrats.

Die schiedsrichterliche Aufgabe des Rats bestimmte zugleich sein Verfahren und die seiner Entscheidung zugrunde zu legenden Gesichtspunkte. Während bei Empfehlungen oder Vermittlungen ohne verbindliche Kraft für die Parteien politische Zweckmäßigkeitsrücksichten den Ausschlag geben können, muß ein Schiedsspruch, zu dessen Annahme beide Parteien verpflichtet sind, in einem die unparteiische Wahrheitsfindung gewährleistenden Verfahren ergehen und auf objektiven Entscheidungsgrundsätzen beruhen. Bei dem Fehlen besonderer Vorschriften im Völkerbundspakt über das bei der Urteilsfindung anzuwendende Verfahren hatte der Rat freie Hand in der Wahl seiner Untersuchungsmethode. Die Türkei forderte ein Plebiszit der Mossulbevölkerung als das gerechteste Mittel zur Lösung des Gebietsstreites. England hielt die Durchführung einer Volksabstimmung aus technischen Gründen für unzweckmäßig. Die politisch ungebildete Bevölkerung könne die Tragweite ihrer Entscheidung nicht ermessen. Das Mittel einer Volksabstimmung eigne sich überhaupt nicht für Gebietsstreitigkeiten, da bei der großen Zahl der Alternativen eine einfache, für eine Massenabstimmung geeignete Fragestellung nicht formuliert werden könne⁴⁶⁾. England verlangte daher die Einsetzung einer Untersuchungskommission, die das Problem selbständig prüfen und dem Völkerbundsrat Vorschläge für die Entscheidung unterbreiten sollte. Der Rat entschied die Verfahrensfrage nach dem englischen Vorschlag. Eine dreigliedrige Untersuchungskommission aus Angehörigen von Staaten, die an der Streitfrage nicht unmittelbar interessiert waren, wurde beauftragt, alles erreichbare Material zu sammeln und zu sichten und dem Rat die zweckmäßigste Lösung vorzuschlagen. Die Kommission konnte alle Beweis- und Erkenntnismittel heranziehen, an Ort und Stelle Untersuchungen durchzuführen und die Parteien hören. Im übrigen hatte sie ihr Verfahren selbst zu regeln⁴⁷⁾.

Die Kommission hat sich vom 27. Januar bis zum 18. März 1925 im Mossulgebiet aufgehalten und unter energischer Wahrung ihrer vollen Unabhängigkeit gegenüber englischen Beeinflussungsversuchen eingehende Forschungen über die ethnographische, wirtschaftliche, politische und militärische Lage des Landes angestellt. Ihre Mitglieder haben Zeugen aus der Bevölkerung vernommen, das Gebiet nach allen Richtungen bereist, zum Teil sogar überflogen und mit den Zentralregierungen der Parteien und den zuständigen Lokalbehörden verhandelt. Man kann der Kommission schwerlich den Vorwurf machen, durch die Art ihres Vorgehens eine der beiden Parteien begünstigt zu haben. Sie

⁴⁶⁾ Erklärung Lord Curzons auf der Lausanner Konferenz Cmd. 1814, S. 361.

⁴⁷⁾ Beschluß des Rats vom 30. 9. 1924, Journal Officiel 1924, S. 1360.

war vielmehr nach Kräften um die objektive Wahrheitsfindung bemüht. Die Ergebnisse ihrer Untersuchung sind in einem dem Rat am 16. Juli 1925 erstatteten eingehenden Bericht niedergelegt, der die Grundlage der Ratsentscheidung geworden ist⁴⁸⁾.

Im weiteren Verlauf des Verfahrens ergab sich eine andere Meinungsverschiedenheit unter den Parteien über den Abstimmungsmodus des Völkerbundsrats und die Teilnahme der Parteien an der Abstimmung. Galt für den Ratsbeschluß das Mehrheitsprinzip oder war der Beschluß einstimmig zu fassen? Wegen ihrer rein juristischen Natur wurde diese Frage — zusammen mit der oben besprochenen über die Rechtsnatur der Ratsentscheidung — dem Haager Gerichtshof zur gutachtlichen Äußerung vorgelegt⁴⁹⁾. Nach englischer Auffassung hatte der Rat mit Stimmenmehrheit zu entscheiden. Aus dem Schiedscharakter des Verfahrens und einer Reihe praktischer Schiedsfälle wurde nach den Präjudiz-Methoden der englischen Jurisprudenz der Grundsatz entwickelt, daß Schiedssprüche mit Stimmenmehrheit gefällt werden müßten. Dieses Verfahren habe auch im vorliegenden Falle Anwendung zu finden, da der Rat nicht auf Grund einer besonderen Vorschrift des Paktes, sondern durch Vereinbarung der Parteien zuständig sei. Die Vorschriften des Paktes, die grundsätzlich Einstimmigkeit der Ratsentscheidung verlangen, seien nicht anwendbar⁵⁰⁾. Die Türkei beschränkte sich darauf, vor dem Völkerbundsrat die Notwendigkeit der türkischen Zustimmung zu jeder Veränderung ihrer Rechtsstellung im Mossul-Gebiete zu betonen⁵¹⁾.

Der Haager Gerichtshof entschied sich in seinem Gutachten vom 21. November 1925 für die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips. Die Vertreter der Parteien dürfen an der Abstimmung teilnehmen, ihre Stimmen werden aber nach dem Grundsatz des Artikels 15 Abs. 6 des Völkerbundspaktes bei der Feststellung der Einstimmigkeit nicht mitgezählt⁵²⁾.

Die Entscheidung des Gerichtshofs beruhte auf der Erwägung, daß die Organisation und das Verfahren des Völkerbundsrats unabhängig davon sei, ob der Rat eine ihm satzungsmäßig obliegende oder, wie im vorliegenden Falle, eine ihm durch Parteivereinbarungen übertragene Aufgabe erfüllt. Das Prinzip der Einstimmigkeit entspreche der Rechtsstellung des Rats als dem Vertretungsorgan eines

48) Journal Officiel 1925, Document C, 400, M. 147 1925 VII.

49) Ratsbeschluß vom 19. Sept. 1925. Journ. Off. 1925, S. 1382 (1377).

50) Englische Denkschrift v. 20. Okt. 1925 (Publ. Cour. Perm. Just. Int. Série C, Nr. 10, S. 198 ff. Plaidoyer des engl. Vertreters vor der Cour am 26. Okt. 1925 (aaO. S. 18 ff.).

51) Erklärung Tevfik Ruschdy Bey's in der Sitzung des V. B. R. v. 19. Sept. 1925. Journ. Off. 1925 S. 1379 ff.

52) Avis Consultatif Nr. 12, S. 28 ff.

Verbandes unabhängiger Staaten, die nicht durch Mehrheitsbeschluß gebunden werden könnten. Ausnahmen seien nur kraft ausdrücklicher Bestimmung in der Satzung oder auf Grund einer besonderen Vereinbarung zulässig.

Es fragt sich aber, ob nicht Artikel 3 Abs. 2 des Lausanner Vertrages eine solche besondere Parteivereinbarung enthält. Gerade die schiedsrichterliche Aufgabe, die hier dem Rat außerhalb seiner gesetzlichen Zuständigkeit übertragen ist, verändert seinen Charakter insofern, als die im Rat vertretenen Staaten nicht als Vertreter ihrer nationalen Interessen, sondern als unparteiische Richter über einen Streitfall entscheiden sollen, der ihre staatliche Existenz in keiner Weise berührt. Damit entfällt aber der Hauptgrund für die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips. Man muß vielmehr schließen, daß, wenn überhaupt durch besonderen Vertrag die Zuständigkeit des Rats als Schiedsrichter außerhalb der Satzung begründet werden kann, auch das besondere, dem Wesen des Schiedsverfahrens als einem Interessenausgleich entsprechende Mehrheitsprinzip Anwendung finden muß.

4. Die Entscheidungsgrundsätze.

Aus der schiedsrichterlichen Rolle des Völkerbunds ergab sich, wie bereits ertont, die Notwendigkeit, die Ratsentscheidung auf objektive Grundsätze zu stützen. Gibt es aber ein materielles Gebietsrecht, das für Streitigkeiten dieser Art allgemein-gültige Entscheidungsmaßstäbe liefert?

Die Zeit seit der autoritativen Regelung des europäischen Territorialstatuts durch die Mächte des Wiener Kongresses bis zum Ausbruch des Weltkrieges birgt eine Fülle von Beispielen, die zeigen, wie Gebietsansprüche alter oder neu entstandener Staaten durch diskretionäre Eingriffe des europäischen Konzertes friedlich geregelt wurden. Durch diese Staatenpraxis geht ein unverkennbarer Zug nach einer neuen Rechtsordnung beim Erwerb und Verlust von Staatsgebiet, die nicht mehr ausschließlich auf historischen oder legitim erworbenen Rechtstiteln beruht, sondern welche Gebietsfragen als einen aus den verschiedenartigsten Elementen zusammengesetzten Tatsachenkomplex auffaßt. Wirtschaftliche, geographische, nationale Gesichtspunkte — um nur die wichtigsten zu nennen — sollen nach ihrem relativen Wert bei der Bestimmung des politischen Schicksals umstrittener Gebiete mitwirken. Ihrem Wesen als einer auf objektive Maßstäbe gegründeten Ordnung entsprechend, kommt diese Rechtsidee überall da rein zur Geltung, wo ein dem Einzelstaat übergeordneter Wille, sei es in der Form eines organisierten Staatenverbandes oder eines ad hoc berufenen Staatenkongresses, seinem Machtstreben Grenzen zu setzen vermag. Ein modernes Beispiel dieser Art der Schlich-

tung von Gebietsstreitigkeiten bietet der Mossulkonflikt, der den zur Entscheidung berufenen Völkerbundsrat wie die Parteien zwang, die Lösung des Streitfalles auf der Grundlage einer objektiven Gerechtigkeit zu suchen.

Schon in den Verhandlungen zwischen den Parteien zeigt sich diese Tendenz. England und die Türkei versuchen, ihre Ansprüche auf das umstrittene Gebiet durch historische, ethnographische, geographische, wirtschaftliche, strategische und politische Erwägungen zu rechtfertigen. Die Argumente sind in allen Verhandlungen seit der Lausanner Konferenz die gleichen, sie werden schriftlich und mündlich vor der Lausanner Territorialkommission, auf der Konstantinopeler Konferenz und vor dem Völkerbundsrat wiederholt.

Die englische These setzt sich aus folgenden Gründen zusammen ⁵³⁾:

1. Ethnographische Gesichtspunkte:

Das Mossul-Gebiet wird in der Hauptsache von Kurden und Arabern bewohnt. Die in Mesopotamien lebenden Türken bilden eine verschwindende Minderheit ($\frac{1}{12}$ der Gesamt-Bevölkerung) und sind mit den anatolischen Türken nicht rasseverwandt, was Sprach- und Sittenunterschiede beweisen. Der türkische Ursprung zahlreicher Ortsnamen erklärt sich aus der jahrhundertelangen türkischen Herrschaft. Die griechische Benennung vieler türkischer Städte gibt auch den Türken keinen Grund, diese Städte an Griechenland zurückzugeben. Die nicht-türkische Mehrheit der Bevölkerung hat ein Recht auf eigenstaatliche Existenz, die im Irakstaat für Teile der mesopotamischen Bevölkerung verwirklicht ist. Ethnographische Gesichtspunkte verlangen daher die Angliederung des Mossul-Gebietes an den Irakstaat.

2. Politische Gesichtspunkte:

Die Mehrheit der Bevölkerung wünscht die Trennung von der Türkei und den Anschluß an den Irakstaat. Dieser Anschlußwille ist unzweideutig bei dem für die Königswahl Faisals veranstalteten Referendum zum Ausdruck gekommen, an dem auch die Mehrheit der Bevölkerung des Mossul-Gebietes teilgenommen hat. Den mesopotamischen Kurden fehlt jedes Zusammengehörigkeits-

⁵³⁾ Denkschrift der englischen Regierung vom 14. 12. 1922 Cmd. 1814 S. 363; La Question de Mossoul de la Signature d'Armistice de Moudros (30. Oct. 1918) au 1^{er} Mars 1925. Constantinople 1925 (Türkisches Rotbuch) 79; Englische Gegenerklärung vom 26. Dez. 1922 Cmd. 1814 S. 381; Rotbuch S. 93; Rede Lord Curzons vor der Territorial-Kommission der Lausanner Konferenz am 23. 1. 1923, Cmd. 1814 S. 352, S. 393; Erklärung des englischen Vertreters Sir Percy Cox auf der Konstantinopeler Konferenz, Türkisches Rotbuch Nr. 138, 139, 140, 141; Englische Denkschrift vom 14. 8. 1924, Journal Officiel 1924, S. 1566; Rede Lord Parmoors vor dem Völkerbundsrat vom 20. 9. 1924, Journal Officiel 1924, S. 1318; Reden Amerys vor dem Völkerbundsrat am 3. 9. 1925 Journal Officiel 1925, S. 297 und am 4. 9. 1925 Journal Officiel 1925, S. 1328.

gefühl mit den anatolischen, unter türkischer Herrschaft lebenden Stammesgenossen. Sie tendieren nach dem arabischen Irakstaat. Die türkische Verwaltung in Mesopotamien hatte während der ganzen Dauer ihres Bestehens Schwierigkeiten mit der kurdischen Bevölkerung, so daß es ihr selten gelang, eine tatsächliche Herrschaft über diese Gebiete auszuüben. Die Kurden ziehen eine Regelung vor, die ihnen die Freiheit ihrer politischen Entwicklung gewährleistet. Die Zuteilung des Mossul-Gebietes an den Irakstaat ist außerdem eine Lebensnotwendigkeit für diesen. Im Interesse eines dauerhaften Friedens muß der besonderen Lage des Irak-Staates Rechnung getragen werden.

3. Historische Gesichtspunkte:

Während der jahrhundertelangen Fremdherrschaft der Türkei über Mesopotamien hat sie es nicht verstanden, die fremdnationale Bevölkerung mit der türkischen zu verschmelzen. Der Mißerfolg der türkischen Herrschaft rechtfertigt die dauernde Abtrennung des Gebietes von der Türkei. Unter Berufung auf langdauernde historische Verbundenheit kann kein Gebiet zurückverlangt werden, das durch kriegerische Ereignisse vom Altstaat abgetrennt worden ist. Im übrigen ist das Mossulgebiet lange Zeit hindurch von der türkischen Regierung verwaltungsorganisatorisch als ein Teil der Provinz Bagdad behandelt worden, ein Beweis, daß es mit den südlichen Provinzen Mesopotamiens auch verwaltungsmäßig eine Einheit bildet.

4. Wirtschaftliche Gesichtspunkte:

Der Import- und Export-Handel des Mossul-Gebietes tendiert nach Süden, stromabwärts. Zwischen der Türkei und dem Mossul-Gebiet besteht nur ein unbedeutender direkter Handel. Andererseits ist Bagdad auf die Getreidezufuhr aus dem Mossul-Gebiet angewiesen. Ebenso verlangen die wirtschaftlichen Interessen benachbarter Staaten (Syrien, Persien) die staatliche Einheit zwischen Mossul und Süd-Mesopotamien. Verkehrsrücksichten sprechen gleichfalls für die Herstellung dieser politischen Einheit. Die Stadt Mossul hat mit den Städten im Süden Mesopotamiens zu jeder Jahreszeit sichere Verbindungen, während sie von der anatolischen Türkei im Winter völlig abgeschnitten ist.

5. Strategische Gesichtspunkte:

Besitzt die Türkei das Mossulgebiet, so kann sie jederzeit durch Sperrung die Weizenzufuhr nach Bagdad Hungersnöte in der Hauptstadt des Irakstaates hervorrufen. Die arabische Hauptstadt Bagdad wäre nur 70 Meilen von der türkischen Grenze entfernt. Das Mossul-Gebiet als Standort für ein türkisches Armeekorps bedeutet eine dauernde Gefährdung des Irakstaates und der übrigen Nachbarstaaten. Die schwache Hügelkette im Süden des Mossul-Gebietes bietet einer türkischen Invasion kein ernsthaftes

Hindernis, die Unabhängigkeit des arabischen Königreichs läßt sich in einer so schwierigen äußeren Lage auf die Dauer nicht aufrechterhalten. Umgekehrt bildet die Nordgrenze des Mossul-Gebietes mit seinen hohen, unzugänglichen und schwer passierbaren Gebirgen eine natürliche und leicht zu überwachende strategische Grenze für den Irakstaat. Der Besitz des Mossul-Gebietes ist für die Verteidigung der Türkei bedeutungslos, da ihr vom Irakstaat kein Angriff droht, was für den umgekehrten Fall nicht gilt. Die schwer zu überschreitende Nordgrenze bietet im übrigen jedem Staat den Vorteil der Sicherheit gegen feindliche Einfälle. Selbst wenn aus ethnographischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Erwägungen eine andere Lösung der Gebietsfrage gerechtfertigt erscheinen sollte, müßten die strategischen Gesichtspunkte den Ausschlag für die Angliederung des Mossul-Gebietes an den Irakstaat geben.

6. Rechtliche Gesichtspunkte:

England hat das Mossul-Gebiet erobert und braucht es freiwillig nicht zurückzugeben. Im übrigen ist England durch die Annahme des Mandats über ganz Mesopotamien dem Völkerbundsrat und durch Abschluß des Bündnisvertrags mit dem Irakstaat diesem gegenüber zur Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes verpflichtet. Der türkische Nationalpakt, der den Souveränitätsanspruch der Türkei über diese Gebiete aufrechterhält und eine freie Volksabstimmung über ihr künftiges politisches Schicksal verlangt, kann an dieser Rechtslage nichts ändern.

Demgegenüber verfocht die Türkei folgende These: 54)

1. Ethnographische Gesichtspunkte:

Die englischen Bevölkerungsstatistiken über Mossul sind falsch. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung des Mossul-Gebietes besteht aus Türken und Kurden (85%). Die Kurden sind mit den Türken rasseverwandt, beide sind turanischer Abstammung. Auch vom Standpunkt der Religion und der Sitte bilden beide Völkerschaften eine feste nationale Einheit. Die geringe Verbreitung der türkischen Sprache im Mossul-Gebiet ist kein Beweis gegen die Stärke des türkischen Elements, da die meisten Türken sich wegen ihrer Handelsbeziehungen zu Kurden und Arabern der Sprache dieser Völker bedienen. Die türkischen Herkunft vieler Ortsnamen beweist den türkischen Charakter des Landes. Die Bevölkerung

54) Türkische Denkschrift vom 23. 12. 1922, Cmd. 1814 S. 362; Türkisches Rotbuch p. 86, Brief Ismet Paschas vom 29. 12. 1922, Cmd. 1814 S. 387; Rotbuch S. 98, Rede Ismet Paschas vor der Territorial-Kommission der Lausanner Konferenz am 23. 1. 1923, Cmd. 1814 S. 337, 395, Rotbuch Nr. 84, Erklärung Fethi Bey's auf der Konstantinopeler Konferenz, Türkisches Rotbuch Nr. 138—141; Türkische Denkschrift vom 5. 9. 1924, Journal Officiel 1924 S. 1574, Document C 494, 1924 VII; Rede Fethi Bey's vor dem Völkerbundsrat am 20. 9. 1924, Journal Officiel 1924, S. 1318; Rede Tevfik Ruschdy Bey's vor dem Völkerbundsrat am 3. 9. 1925, Journal Officiel 1925, S. 1317 ff.

des Mossul-Gebietes weist daher in ihrer Mehrheit die gleichen Bevölkerungselementen auf wie der türkisch-kurdische Nationalstaat.

2. Politische Gesichtspunkte:

Der Wille der Bevölkerung verlangt den Anschluß des Mossul-Gebietes an die Türkei. Die geringe Minderheit, die sich vor der Untersuchungskommission des Völkerbundsrates für den Anschluß an den Irakstaat ausgesprochen hat, muß sich dem Mehrheitswillen fügen. Eine Volksabstimmung im Mossul-Gebiet wird diesen politischen Willen unzweifelhaft zum Ausdruck bringen. Zwischen den mesopotamischen Kurden und den kleinasiatischen Türken besteht ein jahrhundertealtes Gefühl engster politischer Zusammengehörigkeit, gegründet auf die Gemeinsamkeit der Rasse, Religion und Kultur. Die gegenwärtige Türkei ist ein Nationalstaat der Kurden und Türken. Das Nationalitätsprinzip gibt den mesopotamischen Türken und Kurden ein Recht auf Anschluß an diesen Staat. Erst an der Südgrenze des Mossul-Gebietes beginnt der arabische Teil Mesopotamiens mit seiner verschiedenen Sprache und Zivilisation. Lokale Aufstände in Mesopotamien gegen die britische Herrschaft beweisen die Abneigung der Mossul-Bevölkerung gegen den Irakstaat. Die Trennung Mossuls von der Türkei muß zu einer Quelle dauernder Streitigkeiten werden. Im Interesse der Friedenssicherung ist daher die Aufrechterhaltung der türkischen Gebiets-hoheit geboten.

3. Religiöse Gesichtspunkte:

Die Mehrheit der Bevölkerung Mossuls bekennt sich zur gleichen Religion wie die Mehrheit der türkischen Bevölkerung und steht damit im Gegensatz zur gesamten übrigen Bevölkerung des Irak. Aus diesem Grunde muß die Mossul-Bevölkerung mit der Türkei vereinigt bleiben.

4. Historische Gesichtspunkte:

Die Provinz Mossul ist seit 1100 Jahren türkischer Besitz. Diese lange politische Verbundenheit des Gebietes mit der Türkei rechtfertigt und verlangt die Beibehaltung der staatlichen Einheit. Die verwaltungsorganisatorische Zusammenlegung Mossuls mit Bagdad war nur von kurzer Dauer.

5. Geopolitische Gesichtspunkte:

Mossul gehört nicht zum arabischen Irak, sondern bildet geographisch einen Teil Ober-Mesopotamiens. Mossul und der südliche Irak sind klimatisch verschiedenartige Landschaften, während umgekehrt das Mossulgebiet die gleichen klimatischen Bedingungen und geologischen Formationen aufweist wie Anatolien. Nach Süden wird Mossul durch die Hügelkette des Djebel Hamrin gegen den arabischen Irak abgeschlossen. Dieser natürlichen geographischen Grenze muß sich die politische Grenze anpassen.

6. Wirtschaftliche Gründe:

Die wichtigsten Handelsbeziehungen Mossuls führen nach Süd-Anatolien. Umgekehrt geht die Warenausfuhr Anatoliens in das Mossul-Gebiet. Die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt Mossul liegt in ihrer Eigenschaft als Verkehrsknotenpunkt für alle Handelswege zwischen Anatolien, Syrien, dem Irak und Persien. Durch die Bagdad-Bahn ist Mossul verkehrspolitisch aufs engste mit Anatolien und den Häfen des mittelländischen Meeres verbunden. Daß Bagdad vom Mossul-Gebiet wirtschaftlich abhängig ist, wird nicht geleugnet. Wollte man aber nach dem Grundsatz verfahren, einem Lande alle diejenigen Gebiete anzugliedern, die für seine Wirtschaft notwendig sind, dann müßten alle bestehenden Staatsgrenzen abgeändert werden. Schon hieraus ergibt sich die Unanwendbarkeit dieses Prinzips.

7. Militärische Gesichtspunkte:

Süd-Anatolien ist verkehrspolitisch auf die Verbindungswege angewiesen, die über Mossul führen. Für die Sicherheit der südlichen Türkei ist daher der Besitz Mossuls unentbehrlich. Daß bei der Erhaltung der türkischen Herrschaft über Mossul die Hauptstadt des Irakstaates 70 Meilen von der türkischen Grenze entfernt liegen würde, ist kein Argument. Auch andere Hauptstädte (Konstantinopel) liegen dicht an der Landesgrenze. Die persische Grenze verläuft in der gleichen Entfernung von Bagdad, so daß die irakische Hauptstadt von dieser Seite in gleichem Maße bedroht ist. Im übrigen bedeutet das Vorhandensein einer fremden Verwaltung im Mossul-Gebiet einen ständigen Druck auf die Türkei, dem mit erheblichen militärischen Mitteln begegnet werden muß und der infolgedessen eine ständige Gefährdung des Friedens bildet. Der beste militärische Schutz sind Grenzen, die den gerechten nationalen Forderungen entsprechen.

8. Rechtliche Gesichtspunkte:

Die Türkei hat niemals auf Mossul verzichtet. Ebensowenig hat sie das Mandatssystem anerkannt. Auch kann sich England nicht auf ein Recht der Eroberung berufen; denn die militärische Lage hat sich seit der Verweigerung der Ratifikation des Sèvres-Vertrages zugunsten der Türkei verändert. Im übrigen ist durch Erklärungen der Alliierten während des Krieges ein Eroberungsrecht ohne ausdrückliche Zustimmung der Bevölkerung als Rechtstitel für den Gebietserwerb verworfen worden. Die Bevölkerung der Mossul-Provinz hat ein Recht auf Selbstbestimmung. Solange nicht durch eine Volksabstimmung diesem Recht entsprochen ist, bildet das Mossul-Gebiet einen integrierenden Bestandteil des türkischen Gebietes.

An beiden Thesen ist die grundsätzliche Gleichheit der Argumentationsgruppen bemerkenswert. Beide Parteien waren sich darüber einig, daß alle vorgetragenen Gesichtspunkte für die Entscheidung des

Streits wesentlich waren⁵⁵). Verschieden sind nur die Tatsachen, die den einzelnen Gruppen zugrunde liegen und die Schlüsse, die beide Parteien aus diesen Tatsachen für das politische Schicksal Mossuls ziehen sowie ihr relativer Wert für die endgültige Lösung⁵⁶). Beide Parteien waren sich über die hervorragende Bedeutung einig, die dem Willen der Bevölkerung zukommen mußte. Ebenso bestand Einmütigkeit über die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Momente. England legte außerdem auf die strategischen Gesichtspunkte Wert, während die Türkei die ethnographischen Momente besonders unterstrich.

Der Völkerbundsrat hatte daher zunächst zu entscheiden, ob er die von den Parteien angewendete Argumentationsmethode für das eigene Prüfungsverfahren übernehmen sollte. Geschah dies, dann bestand seine weitere Aufgabe darin, den Tatsachengehalt der einzelnen Argumente objektiv festzustellen, die Bedeutung jeder Gruppe für das politische Schicksal Mossuls zu würdigen und schließlich den relativen Wert der einzelnen Gruppen für die Endlösung zu bestimmen.

Der Völkerbundsrat hat der von ihm eingesetzten Untersuchungskommission in diesen Fragen völlig freie Hand gelassen. Die Kommission ist der Argumentationsmethode der Parteien grundsätzlich ge-

55) Türkische Denkschrift, Journal Officiel 1924, S. 1576; Rede Lord Curzons Cmd. 1814, S. 361: "Ismet Pasha has based his case upon quite a number of considerations. economic, strategic and otherwise — about which it is impossible for ignorant people to vote, but which clearly ought to be carefully sifted and examined in order that it may be known where the truth lies"; Erklärung Lord Parmoors vor dem Völkerbundsrat vom 25. 9. 24, Journal Officiel 1924, S. 1338: «Quand on sera arrivé à une définition de la question et quand nous aurons une interprétation de cet article du Traité de Lausanne, le Conseil sera complètement libre de rectifier la frontière actuelle de la façon qu'il jugera équitable, après avoir examiné en détail les conditions locales, géographiques, ethniques, administratives, politiques ou stratégiques ainsi que les intérêts et aspirations des populations intéressées.»

56) Vgl. die Bemerkung Amerys vor dem Völkerbundsrat in der Sitzung vom 4. 9. 1925, Jour. Off. 1925, S. 1330: «L'exposé turc va jusqu' à dire, à propos des considérations topographico-géographiques, historiques, stratégiques, et économiques, que, d'après le rapport, elles sont pour la plupart en faveur de la Turquie. Or, pour le moment, l'exposé turc écarte ces arguments et suggère qu'ils ne devraient, en aucune manière, influer sur la décision du Conseil, en déclarant que de telles considérations n'ont jamais déterminé, dans l'histoire, le transfert d'un territoire d'une souveraineté à une autre.»

Je ne voudrais pas infliger au Conseil une dissertation historique, mais je tiens tout au moins à émettre l'avis que toutes ces considérations, à des degrés divers, ont été soigneusement pesées et ont joué un rôle important dans les derniers règlements des frontières de l'Europe, et je me permettrai de suggérer, comme le fait la Commission elle-même, qu'elles devraient entrer en ligne de compte dans la présente discussion. Le seul cas où des considérations de cette sorte pourraient être tenues comme n'exerçant pas une influence très déterminante, est celui où elles seraient en opposition avec l'expression éclatante, ardente, indiscutable, d'un sentiment national, en vue d'une solution fondée sur des motifs d'ordre national et ethnique, en une circonstance où une frontière nationale et ethnique pourrait ne pas coïncider avec une frontière économique et géographique mieux appropriée.»

folgt. Ihr Bericht ist in allen Punkten Grundlage der Ratsentscheidung geworden. Damit ist der Beweis erbracht, daß die hier verwandte Argumentation zu objektiven, für die schiedsrichterliche Erledigung von Gebietsstreitigkeiten verwertbaren Gesichtspunkten führt.

Die Untersuchungskommission hat zunächst bei jedem Argument die Thesen der beiden Gegner in tatsächlicher Hinsicht geklärt und sodann für jede Argumentationsgruppe ihren wahrscheinlichen Einfluß auf das Schicksal des Landes festgestellt. Das führte zu verschiedenen Lösungen. Ging man allein von ethnographischen Argumenten aus, dann kam man zur Forderung eines selbständigen Kurdenstaates, da die Kurden 5/8 der Gesamtbevölkerung ausmachen. Vom rein wirtschaftlichen Standpunkt mußte das strittige Gebiet an den Irakstaat angegliedert werden. Die geschichtliche Betrachtung lieferte den Beweis, daß Mossul zu verschiedenen Staatswesen gehört hat. Geographische Gründe mußten dazu führen, das Land als unteilbare Einheit anzusehen. Vom Rechtsstandpunkt gehörte das Mossul-Gebiet nach Ansicht der Kommission zur Türkei.

Um zu einer Gesamtlösung zu kommen, mußten die einzelnen Argumente in ihrem relativen Wert gegeneinander abgewogen werden. Bei dieser Prüfung ergab sich, daß dem Willen der Bevölkerung, den wirtschaftlichen und geographischen Erwägungen das Hauptgewicht beizulegen war, weil nur unter Zugrundelegung dieser Gruppen eine einheitliche Lösung gefunden werden konnte. Die Bevölkerung hatte sich, was durch Zeugenaussagen festgestellt war, unter gewissen Bedingungen — Gewährung kultureller Autonomie an die Kurden, Verlängerung der Mandatsherrschaft — für den Anschluß an den Irakstaat ausgesprochen. Die wirtschaftlichen Gründe führten zur gleichen Lösung, vom geographischen Gesichtspunkt aus mußte das Gebiet ungeteilt bleiben. Der Kommissionsbericht ließ zwei weitere Möglichkeiten zu: Wenn die besonderen Wünsche der kurdischen Bevölkerung nach kultureller Autonomie nicht zu erfüllen waren und das englische Mandat nicht verlängert werden konnte, sollte das Gebiet der Türkei zufallen. Hielt aber der Völkerbundsrat die Teilung des Gebietes, etwa aus ethnographischen Gründen, für zweckmäßig, dann sollte der kleine Zab, der für die Bewässerung des arabischen Iraks notwendig war, die Grenzlinie bilden.

Der Völkerbundsrat hat unter Würdigung aller von der Kommission vorgetragenen Gesichtspunkte das Mossul-Gebiet dem Irakstaat zugesprochen unter der aufschiebenden Bedingung, daß der Bündnisvertrag zwischen England und dem Irak auf 25 Jahre verlängert und den Kurden gewisse Selbstverwaltungsrechte zugestanden würden⁵⁷⁾. Der Wille der Bevölkerung, die wirtschaftlichen und geographischen Gesichts-

⁵⁷⁾ Beschluß vom 16. Dez. 1925 Journal Officiel 1925, S. 106.

punkte haben daher, dem Vorschlag der Kommission entsprechend, den Ausschlag gegeben. Nachdem England den Bündnisvertrag mit dem Irak am 13. Januar 1926 auf 25 Jahre verlängert⁵⁸⁾ und hinsichtlich der kurdischen Autonomie bindende Erklärungen abgegeben hatte, wurde durch Ratsbeschuß vom 11. März 1926⁵⁹⁾ der Eintritt der aufschiebenden Bedingung und damit die Rechtswirksamkeit der Mossul-Entscheidung festgestellt. Mit diesem Zeitpunkt mußte, wie oben darlegt, gemäß Artikel 16 in Verbindung mit Artikel 3 Ziff. 2 des Lausanner Vertrages die türkische Gebietshoheit über Mossul erlöschen.

5. Die Durchführung der Ratsentscheidung.

Diese Rechtslage wurde von der Türkei nicht anerkannt. Noch vor Erlaß der Ratsentscheidung erklärte der türkische Vertreter in einem Schreiben vom 16. Dezember 1925⁶⁰⁾, daß ohne die ausdrückliche Zustimmung der Türkei ein Wechsel in der Gebietshoheit über Mossul nicht eintreten könne. Eine besondere Begründung hierfür wurde nicht gegeben. Ein Versuch, sie gegenüber der Zessionserklärung des Artikels 16 in Verbindung mit Artikel 3 Ziff. 2 des Lausanner Vertrages zu rechtfertigen, wurde ebenfalls nicht gemacht. Die Weigerung der Türkei war daher ein klarer Verstoß gegen ihre Vertragsverpflichtung.

War der Völkerbundsrat befugt, den türkischen Widerstand durch Zwangsmaßnahmen zu brechen? Die Sanktionsbefugnisse des Bundes nach Artikel 16 der Satzung können sich nur gegen Bundesmitglieder richten. Sie sind daher auf die Türkei, die nicht Mitglied ist, unanwendbar. Um eine Zwangsbefugnis des Völkerbundes gegen die Türkei zu begründen, hätte zunächst das Verfahren nach Artikel 17 der Satzung angewendet werden müssen, in welchem das Nicht-Mitglied aufgefordert wird, sich den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen für die Beilegung der Streitfrage zu unterwerfen. Die Vereinbarung der Ratszuständigkeit nach Artikel 3 Ziff. 2 des Lausanner Vertrages bot keinen Ersatz für dieses Verfahren. Denn der Rat sollte lediglich als Schiedsorgan außerhalb seiner satzungsmäßigen Befugnisse tätig werden. Das besondere Streitschlichtungsverfahren des Völkerbundes wurde nicht in Gang gesetzt, die Ratsentscheidung war kein exekutionsfähiger Titel.

Die Durchführung des Ratsbeschlusses hing daher von dem Verständigungswillen der Parteien ab. Der Rat beschränkte sich auf eine dringende Empfehlung an die Parteien, den Streitfall durch eine gütliche Vereinbarung aus der Welt zu schaffen⁶¹⁾.

⁵⁸⁾ Cmd. 2662 (1926); Treaty Series 10, 1926.

⁵⁹⁾ Journal Officiel 1926, S. 502.

⁶⁰⁾ Journal Officiel 1926, S. 187.

⁶¹⁾ Journal Officiel 1925, S. 193.

Das geschah durch den Vertrag vom 5. 6. 1926 zwischen England und dem Irakstaat einerseits und der Türkei andererseits ⁶²⁾. Die Türkei erkannte den Irak als unabhängigen Staat und die sogenannte „Brüssel-Linie“, d. h. die vom Völkerbundsrat im Oktober 1924 zur Bestimmung des militärischen status quo festgesetzte Linie ⁶³⁾ als endgültige und unverletzliche Staatsgrenze an. Die Bestimmungen des Vertrags über den Wechsel der Staatsangehörigkeit beweisen im übrigen, daß die türkische Rechtsanschauung von der Notwendigkeit einer ausdrücklichen Zessionserklärung durchgedrungen ist; denn in Artikel 4 des Vertrages ist bestimmt, daß die Einwohner Mossuls »das durch den gegenwärtigen Vertrag an den Irak zediert ist« bis zum Inkrafttreten des Vertrags türkische Staatsangehörige geblieben sind.

⁶²⁾ Cmd. 2679, Soc. d. N. Recueil des Traités 64, S. 380.

⁶³⁾ Journal Officiel 1924, S. 1647 f. Türk. Rotbuch S. 257—266.

ZWEITE ABTEILUNG
STAATS- UND
VERWALTUNGSRECHT

27*

INTERNATIONAL

INSTITUTION

OF COMPARATIVE LAW