

Die Tätigkeit des Dreizehnerausschusses zur Prüfung der im Falle einseitiger Aufhebung von Verträgen zu ergreifenden Maßnahmen *)

a) Der Bericht des juristischen Unterausschusses vom 28. Juni 1935¹⁾

Le Sous-Comité de juristes auquel le Comité des treize avait donné mandat d'étudier un certain nombre de questions²⁾ se rattachant à la résolution du Conseil en date du 17 avril 1935³⁾ s'est réuni à Genève du 24 juin

*) Eingesetzt durch Ratsbeschluß vom 17. 4. 1935 auf der 85. (außerordentlichen) Tagung des Rates, S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 545 ff.; Wortlaut des Beschlusses diese Zeitschr. Bd. V, S. 354. Die französische Regierung hatte durch Telegramm vom 20. 3. 1935 unter Berufung auf Art. 11 Abs. 2 VBS die Aufmerksamkeit des Rates auf die deutschen Rüstungsmaßnahmen gelenkt und die Einberufung einer außerordentlichen Tagung beantragt; vgl. diese Zeitschr. Bd. V, S. 340; s. den Protest der Reichsregierung vom 20. 4. 1935, diese Zeitschr. Bd. V, S. 355, ferner Viktor Bruns, Der Beschluß des Völkerbundsrats vom 17. April 1935, ebenda S. 310.

1) S. d. N., Doc. C. O. S. C./6.

2) Le mandat conféré au Sous-Comité par la Comité des treize ressortait d'une suggestion britannique que le Comité avait fait sienne:

Cette suggestion était ainsi conçue:

Il pourrait être demandé à un Comité de juristes de procéder à une étude et de faire rapport sur les questions juridiques qu'implique la résolution du Conseil du 17 avril et en particulier de faire connaître:

1^o) Comment, dans les circonstances envisagées par ladite résolution, des mesures économiques et financières peuvent être prises dans le cadre du Pacte;

a) Comme « mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations » prises par la Société aux termes de l'article 11 du Pacte;

b) Comme mesures à proposer par le Conseil aux termes de l'article 13, pour assurer l'effet d'une sentence au cas de défaut d'exécution de cette sentence;

c) aux termes de toute autre disposition du Pacte.

2^o) Si, dans chacun des cas mentionnés ci-dessus le vote négatif de « l'état qui aurait mis la paix en danger en répudiant unilatéralement ses obligations internationales » peut empêcher le Conseil de prendre les décisions qui lui incomberaient en vue des mesures ci-dessus visées, réserve faite du cas où ces mesures exigeraient la collaboration de cet Etat.

3) « Le Conseil,

.....
 III. Considérant que la répudiation unilatérale des engagements internationaux peut mettre en danger l'existence même de la Société des Nations en tant qu'institution chargée d'assurer le maintien de la paix et l'organisation de la sécurité,

Decide:

Qu'une telle répudiation, sans préjudice de l'application des dispositions déjà prévues dans des accords internationaux, devra, lorsqu'il s'agira d'engagements intéressant la sécurité des peuples et le maintien de la paix en Europe, provoquer, de la part des Membres de la Société et dans le cadre du Pacte, toutes mesures appropriées;

Charge un Comité composé de . . . de proposer à cet effet des dispositions qui rendront le Pacte de la Société des Nations plus efficace dans l'organisation de la sécurité collective, et de préciser en particulier, les mesures économiques et financières qui pourraient être appliquées dans le cas où, désormais, un Etat, membre ou non de la Société des Nations, mettrait la paix en danger en répudiant unilatéralement ses obligations internationales.»

au 28 juin où il a tenu six séances sous la présidence de M. Caeiro da Matta (Portugal).

Les autres membres de ce sous-comité étaient: Sir William Malkin (Royaume-Uni), MM. Basdevant (France), Perassi (Italie), Rutgers (Pays-Bas), Kulski (Pologne), Cemal Hüsnü (Turquie), Hirschfeld (U. R. S. S.), Stoykovitch (Yougoslavie).

Le Sous-Comité a pensé qu'il ne rentrait pas dans les termes de son mandat d'analyser les circonstances envisagées par la résolution du Conseil en date du 17 avril 1935. Cette résolution parle de la répudiation unilatérale d'engagements internationaux intéressant la sécurité des peuples et le maintien de la paix en Europe et elle envisage «le cas où, désormais, un Etat, membre ou non de la Société des Nations, mettrait la paix en danger en répudiant unilatéralement ses obligations internationales».

Le Sous-Comité a également pensé que la définition des mesures économiques et financières envisagées par la résolution du 17 avril 1935 n'était pas de son ressort. Il lui a paru toutefois que l'hypothèse qui lui était soumise était celle de mesures de caractère pacifique et que, par conséquent, des mesures telles qu'un blocus proprement dit devaient rester en dehors de son étude.

La première question soumise au Sous-Comité portait sur le point de savoir comment dans les circonstances envisagées par la résolution du 17 avril 1935 des mesures économiques et financières pourraient être prises dans le cadre du Pacte en vertu, soit de l'article 11, soit de l'article 13 (par. 4), soit en vertu d'autres dispositions du Pacte.

Le Sous-Comité tient à rappeler que la question des mesures économiques et financières à prendre contre un Etat a déjà fait l'objet d'études de la part des organes de la Société des Nations. Ces études rattachées pour la plupart à l'article 16 envisageaient cependant l'éventualité où ces mesures seraient prises en vertu d'autres articles du Pacte.¹⁾

¹⁾ *Mesures prises en vertu de l'article 11.*

En vertu de l'article 11, en cas de guerre ou de menace de guerre, la Société des Nations «doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations». Ces mesures peuvent être, le cas échéant, des mesures d'ordre économique et financier. En conséquence, le Conseil, en présence de la répudiation d'engagements internationaux envisagée dans la résolution du Conseil du 17 avril 1935, peut, s'il n'a pu obtenir un accord qui écarte la menace pesant sur la sécurité et la paix en Europe, recommander des mesures d'ordre économique et financier qu'il estime de nature à contribuer au maintien de la paix. Ces recommandations s'adresseront aux Etats autres que celui qui a répudié l'engagement international.

Le Sous-Comité fait observer que, même si certaines mesures économiques et financières peuvent être prises tant en vertu de l'article 16 que de l'article 11, elles n'auraient pas dans le premier cas le même but et le même caractère que dans le second. Tandis que l'article 16 envisage le cas d'une guerre entreprise en violation du Pacte et fait une obligation d'appliquer des sanctions à l'état en rupture de Pacte, les mesures recommandées en vertu de l'article 11 tendraient à conjurer une menace de guerre, elles auraient un caractère préventif; elles viseraient à entraver les préparatifs de guerre

¹⁾ Voy. rapport sur l'arme économique présentée par la troisième commission à l'Assemblée de 1921 — Doc. A. 14. 1927 — p. 31 *in fine*. Voyez également rapport approuvé par le Comité du Conseil le 15 mars 1927, *Ibidem*, p. 78.

de l'Etat dont l'attitude constitue un danger pour la paix, par exemple en le privant de certains approvisionnements. Sauf engagement spécial à cet effet les Etats n'auraient pas d'obligation juridique de se conformer à ces recommandations.

Le Sous-Comité rappelle le rapport approuvé par le comité du Conseil le 15 mars 1927 qui, considérant le cas de menace de guerre, déclare que « les termes très généraux de l'article 11 « les mesures propres à sauvegarder la paix des nations », permettent d'envisager toutes les actions n'impliquant pas le recours à la guerre contre l'Etat récalcitrant »¹⁾).

Quant à la question de savoir si des mesures économiques et financières pourraient être prises, que le Conseil ait été saisi en vertu du second paragraphe ou du premier de l'article 11, le Sous-Comité n'a pas cru qu'elle avait une grande importance pratique. Le Conseil, en effet, appréciera les circonstances et verra si la paix court un danger qui justifie l'utilisation des pouvoirs que lui donne la formule générale du premier paragraphe de l'article 11.

2° Mesures prises en vertu de l'article 13.

En vertu de l'article 13, paragraphe 4, faute d'exécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire, « le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Ces mesures peuvent être, le cas échéant, des mesures d'ordre économique et financier. En conséquence, le Conseil, en présence d'une répudiation d'engagements internationaux envisagée dans la résolution du Conseil du 17 avril et qui a donné lieu à une sentence arbitrale ou judiciaire, peut proposer les mesures d'ordre économique et financier qu'il juge de nature à assurer l'effet de ladite sentence. Toutefois, le Sous-Comité fait observer que l'objet des mesures qui seraient prises en vertu de l'article 13, paragraphe 4, serait l'exécution de la sentence et non le maintien de la paix. Si l'hypothèse envisagée par la résolution du Conseil du 17 avril se trouvait réalisée l'article 11 serait également applicable.

3° Autres dispositions du Pacte.

Le Comité n'a pas retenu d'autres articles du Pacte.

* * *

La seconde question soumise au Sous-Comité était celle de savoir:

« Si dans chacun des cas mentionnés ci-dessus le vote négatif de l'Etat qui aurait mis la paix en danger en répudiant unilatéralement ses obligations internationales » peut empêcher le Conseil de prendre les décisions qui lui incomberaient en vue des mesures ci-dessus visées, réserve faite du cas où ces mesures exigeraient la collaboration de cet Etat. »

1° Cas de l'article 11.

Le Sous-Comité s'est trouvé partagé sur la réponse à donner. Plusieurs thèses ont été présentées.

Les partisans d'une première thèse ont exprimé la conviction que l'exclusion de la voix de l'Etat qui a répudié ses obligations est commandée par

¹⁾ Voy. Doc. A. 14. 1927, p. 78, IV a. Ce rapport a été approuvé par l'Assemblée le 26 septembre 1927; par le Conseil le 6 décembre de la même année dans les termes suivants: « Le Conseil approuve ce rapport et l'adopte comme un guide précieux qui, sans limiter sa liberté pour juger à chaque moment des meilleures méthodes à suivre afin d'assurer la paix menacée, résume les résultats de l'expérience, de la procédure déjà suivie et des études faites jusqu'ici pour organiser au mieux son activité en cas de crise. »

la nécessité de permettre l'application normale de l'article 11. Cet article impose au Conseil le *devoir* de « prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations ». Or, il est évident qu'il n'y a pas possibilité pour le Conseil de recommander des mesures économiques et financières et d'une façon générale des mesures quelconques qui seraient dirigées contre un Etat qui menace la paix si la voix de cet Etat est nécessaire au vote de la recommandation. Selon cette opinion, l'interprétation qui exclut la voix de cet Etat dans le calcul de l'unanimité lorsqu'il s'agit de voter, en application de l'article 11, des recommandations qui visent à entraver ses préparatifs de guerre est commandée par le bon sens. C'est, en effet, un principe général d'interprétation des textes juridiques qu'il faut rejeter les interprétations qui empêchent les textes de réaliser les buts qu'ils envisagent. Enfin, les partisans de cette thèse ont invoqué l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale concernant l'affaire de Mossoul.

Les partisans de la seconde thèse tout en contestant la portée attribuée à l'avis de la Cour invoquent les termes formels de l'article 5, paragraphe 1, qui dit :

« Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion ».

Ils ajoutent que l'article 11 n'énonce aucune exception à la règle de l'unanimité formulée à l'article 5 du Pacte et ils estiment que cette règle n'est pas en opposition avec le but de l'article 11. Ils font observer que, dans l'hypothèse de l'article 15, paragraphe 6, le Pacte a, par une disposition formelle, exclu les voix des parties et que, dans l'hypothèse de l'article 16, paragraphe 4, le Pacte a de même prévu que l'exclusion d'un membre pourrait être votée par les autres membres de la Société représentés au Conseil. Par un argument *a contrario* on en déduit que, là où une disposition exprime de ce genre n'a pas été insérée, la règle de l'unanimité doit s'appliquer sans aucune limitation ou restriction. On a fait observer, en outre, qu'en 1921 l'Assemblée, lorsqu'elle a voulu donner formellement au Conseil le pouvoir d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, a cru devoir insérer dans le nouvel alinéa de l'article 16 qu'elle adoptait une disposition prévoyant qu'il ne serait pas tenu compte du vote des Etats en cause.

Un membre du Sous-Comité, partisan de la seconde interprétation de l'article 11, a déclaré qu'en pratique, cette seconde interprétation ne présenterait pas les inconvénients allégués, parce que la recommandation qui aurait été votée par tous les membres du Conseil à l'exception d'une partie en cause aurait une très grande autorité politique et morale qui faciliterait sa mise en œuvre par les membres de la Société.

A ce sujet, un membre du Sous-Comité a fait observer qu'en effet, les Etats n'avaient pas aliéné le droit d'action individuelle qu'ils possédaient antérieurement à la création de la Société des Nations et qu'en vertu de ce droit ils seraient évidemment fondés à agir en conformité d'une recommandation qui, du fait du vote contraire d'une partie en cause, n'aurait pas d'existence juridique. Mais il a ajouté que le but même de la Société des Nations devait être de substituer une action collective à des actions individuelles qui, en présentant moins d'efficacité, offriraient en même temps plus de dangers. Or, la seconde interprétation ne laisse place qu'à des actions

individuelles; elle paralyse l'action collective de la Société des Nations dans le cas si important où il s'agit de parer à une menace de guerre.

Un autre membre du Sous-Comité a estimé qu'étant donné le poids des arguments susceptibles d'être présentés dans un sens et dans l'autre, on ne pourrait obtenir une réponse définitive à la question qu'en demandant un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale.

Certains membres du Sous-Comité ont fait observer que la réponse donnée à la question posée aurait nécessairement une portée qui dépasserait le cas envisagé dans la résolution du Conseil, qu'elle viserait tout les cas autres que celui où l'article 11 servirait à tenter la conciliation des parties en conflit au moyen des bons offices du Conseil. Ils ont ajouté que la réponse donnée en ce qui concerne l'article 11 préjugerait même de la réponse à donner à une question analogue soulevée par d'autres articles du Pacte. Par contre cette portée générale de la réponse a été contestée. D'un autre côté, on a déclaré qu'une interprétation de caractère général du Pacte serait de la compétence de tous les Membres de la Société des Nations.

2^o Cas de l'article 13.

Le Sous-Comité a constaté une divergence analogue d'opinions en ce qui concerne l'article 13. Cependant, un membre du Sous-Comité a déclaré qu'il y avait plus de raisons d'admettre l'exclusion des voix des parties dans le cas de l'article 13, paragraphe 4, parce qu'il s'agissait d'un véritable litige; mais, au contraire, d'autres membres du Sous-Comité ont déclaré que le fait de menace de guerre qui est prévu par l'article 11 ne se retrouverait pas nécessairement dans le cas de l'article 13 et que, partant, l'exclusion des voix des parties n'était pas dictée par des considérations de même force.

Un membre du Sous-Comité a rappelé que le comité chargé d'harmoniser le Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris a cru devoir proposer un amendement formel à l'article 13, paragraphe 4, pour exclure la voix de l'Etat intéressé, ce qui, d'après ce membre du Sous-Comité, autorise à penser que l'article 13, paragraphe 4, dans sa rédaction actuelle n'exclut pas la voix de cet Etat.

Conclusion.

Le Sous-Comité, tout en étant d'accord sur la réponse à donner à la première question, constate en ce qui concerne la seconde question que deux opinions ont été émises. L'une, fondée sur le devoir du Conseil et sur des considérations de bon sens, tend à écarter la voix de l'Etat qui aurait mis la paix en danger en répudiant ses obligations internationales; l'autre, déduite des termes de l'article 5, prétend au contraire ne pas prononcer cette exclusion. Le Sous-Comité n'a pas voulu en ce qui le concerne trancher la question par un vote de majorité. Il a cru préférable de se borner à exposer les thèses en présence.

Anmerkung: In der Eröffnungssitzung des Dreizehnerausschusses vom 24. Mai¹⁾ lag die von der französischen Regierung dem Generalsekretär am 22. Mai 1935 überreichte Denkschrift²⁾ vor, die von Anfang an die Aussprache wesentlich beeinflusste, aber auch bei den zunächst im Vordergrund stehenden Verhandlungen über die Arbeitsmethode des Ausschusses eine Rolle spielte.

¹⁾ Vgl. hierzu und zum Folgenden Journal des Nations 1935 Nr. 1132—1136.

²⁾ Abgedr. diese Zeitschr. Bd. V, S. 611.

Der sowjetrussische Vertreter erklärte, seiner Ansicht nach entsprächen die Vorschläge der französischen Denkschrift im allgemeinen dem Auftrage des Völkerbundsrates. Er schlug deshalb vor, ein engerer Ausschuß oder die französische Delegation selbst solle das Memorandum in Form eines Protokolls fassen, das dann vom Ausschuß Punkt für Punkt diskutiert werden könnte. Der französische Vertreter Massigli erklärte sich bereit, nach Beendigung der allgemeinen Aussprache ein solches Protokoll zu entwerfen, und unterbreitete in der dritten Sitzung am 27. Mai einige ausgearbeitete Vorschläge, die den bereits in der Denkschrift enthaltenen Protokollentwurf ergänzen sollten. In grundsätzlichem Einverständnis mit diesem Verfahren drang indessen der britische Vertreter Hawtrey darauf, entsprechend seinem bereits zu Anfang der Aussprache gemachten Vorschlag vor Festlegung eines Protokolltextes zwei Unterausschüsse einzusetzen, die eine vorbereitende Prüfung der juristischen bzw. wirtschaftlichen und finanziellen Fragen vornehmen sollten. Dieser britische Vorschlag setzte sich durch. Ohne zu einem abschließenden Ergebnis in der sachlichen Aussprache zu gelangen, vertagte sich der Dreizehnerausschuß am 29. Mai nach Einsetzung der beiden Unterausschüsse auf den 24. Juli.

Der juristische Unterausschuß trat unter dem Vorsitz da Mattas am 24. Juni zusammen ¹⁾).

Mit der einleitenden Feststellung seines Berichts an den Hauptausschuß vom 28. Juni 1935, daß es nicht seine Aufgabe sei »d'analyser les circonstances envisagées par la résolution du Conseil en date du 17 avril 1935«, schneidet das Komitee eine Reihe von Fragen ab, die Gegenstand der Aussprache im Hauptausschuß gewesen waren. Dort hatte der britische Vertreter sich zu der Klarstellung veranlaßt gesehen, daß es sich darum handele, Maßnahmen auszuarbeiten gegen die »répudiation unilatérale d'engagements internationaux«, nicht aber gegen »violations d'engagements«. Die französische Denkschrift hatte unter Voranstellung des Völkerbundsratsbeschlusses, der sich lediglich gegen die »répudiation« der Verträge wendet, festgestellt, daß es möglich sei, »de créer un mécanisme réellement efficace pour pénaliser toute violation grave d'un traité« und dementsprechend in ihrem Protokollentwurf vorgeschlagen, diesen Mechanismus in Tätigkeit zu setzen »dans le cas de violation — constatée par le Conseil — d'engagements intéressant la sécurité des peuples et le maintien de la paix en Europe«. In der Aussprache des Dreizehnerausschusses wies der niederländische Vertreter Rutgers auf die Schwierigkeiten hin, zwischen den beiden Begriffen »répudiation« und »violation« eine klare Abgrenzung zu finden. Wenn die Staaten sich darauf beschränkten, einen Vertrag zu verletzen,

¹⁾ S. den Wortlaut seines Auftrages oben S. 125 Anm. 2.

ohne ihn formell aufzukündigen (*sans le répudier*), könnten sie damit den vorgesehenen Maßnahmen entgehen. Eine Instanz müsse bestimmt werden, die im einzelnen Fall festzustellen hätte, ob die Voraussetzungen für das geplante Verfahren gegeben sind. Demgegenüber äußerte der Präsident, es sei nicht nötig, eine Unterscheidung zu machen; der Völkerbundsratsbeschuß habe die Verletzung so gut wie die Aufhebung von Verträgen treffen wollen. Wie sich nunmehr aus der Stellungnahme des Unterausschusses ergibt, hat sich die Meinung durchgesetzt, die der französische Delegierte Massigli im Hauptausschuß vertreten hatte, daß es dem Völkerbundsrat selbst zukomme, zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen sind, und daß der Dreizehnerausschuß lediglich die praktischen Mittel anzugeben habe, die der Durchführung einer derartigen politischen Entscheidung dienen können.

Die Bemerkung des Berichts, daß eine Blockade nicht unter die allein zu betrachtenden friedlichen Maßnahmen falle, steht offenbar mit der in der Sitzung des Hauptausschusses vom 28. Mai behandelten Frage in Zusammenhang, ob das in Aussicht genommene Verfahren mit dem Abkommen über die Definition des Angriffs vom 3. Juli 1933¹⁾ vereinbar sei. In Art 2. Ziff. 4 dieses Vertrages wird die Blockade der Küsten und Häfen eines anderen Staates ausdrücklich als Angriffshandlung bezeichnet²⁾.

b) Der Bericht des Unterausschusses für Wirtschafts- und Finanzfragen, vom 13. Juli 1935³⁾

Dem Unterausschuß für Wirtschafts- und Finanzfragen, der am 1. Juli 1935 zusammentrat, war vom Hauptausschuß folgender Auftrag gegeben worden:

»Le Comité des Treize désirerait disposer, pour ses travaux, d'une étude faite par des experts sur les mesures économiques et financières que mentionne la résolution du Conseil en date du 17 avril.

Le Comité est chargé de rechercher s'il est possible d'élaborer un certain nombre de mesures, de portée moins vaste que celles qui sont prescrites en vertu de l'article 16 du Pacte et non susceptibles de troubler toute la vie économique du pays dont il s'agit, qui pourraient efficacement être mises en application dans les circonstances spécifiées, afin d'amener ce pays à suivre une autre politique.

¹⁾ Abgedr. diese Zeitschr. Bd. IV, S. 115.

²⁾ Journal des Nations v. 29. 5. 1935 gibt nähere Mitteilungen über diesen Teil der Aussprache, wonach das Bedenken von dem polnischen Vertreter Komarnicki ausgesprochen wurde. Irrtümlich wird in dieser Zeitungsnotiz der zitierte Bericht als Brouckère-Bericht bezeichnet; dieser ist bereits der vorbereitenden Kommission der Abrüstungskonferenz in ihrer Sitzung vom 1.—4. 12. 1926 erstattet worden. Vgl. S. d. N. Doc. C. 740. M. 279. 1926. IX.

³⁾ S. d. N. Doc. C. O. S. C./7. (1).

Le Comité propose, à titre d'exemple des matières qui pourraient être étudiées, celles qui sont exposées ci-après:

1) mesures visant à empêcher l'entrée dans le pays en question d'un certain nombre de produits essentiels nécessaires à la production des armes et aux préparatifs de guerre;

2) mesures visant à empêcher l'entrée dans ce pays de toutes autres catégories particulières d'approvisionnements, autres que les denrées alimentaires indispensables à la subsistance de la population civile;

3) interruption du commerce d'exportation du pays en question ou de toute partie spéciale de ce commerce;

4) mesures de pression financière, telles que le refus de crédits;

5) quels sont les moyens (administratifs ou législatifs) à utiliser par les États participants pour donner effet à chacune des mesures prévues dans la liste?

6) dans quelle mesure et à quelles conditions les effets requis peuvent-ils être obtenus par des accords de caractère régional ou n'exigeant l'intervention que d'un nombre limité d'États?

7) rapport existant entre les mesures proposées et les obligations des pays intéressés en vertu d'instruments tels que les traités relatifs au commerce et au transit et les conventions multilatérales concernant le commerce et le transit.

Le Comité demande la création d'un sous-comité qui serait chargé d'étudier les questions ci-dessus avec l'assistance de la Section financière de la Section économique ainsi que de la Section du Transit du Secrétariat de la Société des Nations, et de faire rapport.«¹⁾

In seinem Bericht vom 13. Juli 1935 stellt der Unterausschuß in einer einleitenden Bemerkung hinsichtlich der Natur der von ihm zu prüfenden Maßnahmen fest:

»Les mesures à recommander doivent être d'une portée moins étendue que celles qui sont prescrites à l'article 16 du Pacte, et ne doivent pas être de nature à troubler toute la vie économique du pays intéressé. Le Sous-Comité n'interprète pas cette formule comme signifiant que la vie économique du pays soumis à ces mesures doive être préservée de toute perturbation quelle qu'elle soit, mais il a cherché à donner la préférence aux mesures pouvant assurer le maximum d'effets avec le minimum de trouble. Il estime en effet que ces mesures, tout en restant efficaces, ne doivent pas avoir une portée incompatible avec l'esprit pacifique qui doit présider à leur adoption éventuelle.

Les mesures dont il est question ci-dessous sont d'une manière générale, des mesures préventives ayant un caractère de pression plus ou moins accentué.«

Zu Punkt 1 des Auftrages zählt das Unterkomitee drei Kategorien von Erzeugnissen auf:

¹⁾ Die Zusammenarbeit zwischen dem Unterausschuß und dem Sekretariat hat zu der Abfassung einer »Note sur les statistiques relatives à certains produits intéressant la défense nationale« und einer »Note sur les principaux usages de certains métaux et produits chimiques intéressant la défense nationale« durch das Sekretariat geführt. Diese bisher nicht veröffentlichten Noten hat das Unterkomitee seinem Bericht an den Hauptausschuß beigefügt.

- »1) Armes, munitions et matériel de guerre.
- 2) «Produits clefs» nécessaires à la fabrication des armes et dont l'importation dans un pays peut être interdite sans qu'en résultent des troubles sérieux dans la vie économique de ce pays.
- 3) Autres produits nécessaires à la fabrication des armements et aux préparatifs de guerre, mais qui sont également utilisés d'une façon très large dans l'industrie.»

Als leitender Gesichtspunkt für die Unterscheidung dieser drei Kategorien ergibt sich aus dem Bericht des Ausschusses der verschiedene, sich jeweils steigernde Einfluß der Maßnahmen auf die allgemeine, nicht der Rüstung dienende Wirtschaft des betroffenen Landes.

Der Unterausschuß hält sich nicht für zuständig, Listen der unter diese drei Kategorien fallenden Erzeugnisse aufzustellen. Für die ersten beiden Gattungen wird empfohlen, Sachverständigenkommissionen mit der Ausarbeitung von Listen zu beauftragen, wobei für die Waffenliste auf den Bericht der vorbereitenden Kommission der Abrüstungskonferenz vom April 1935 ¹⁾ und auf Art. 1 des Vertrages vom 17. Juni 1925 über die Kontrolle des internationalen Waffenhandels ²⁾ hingewiesen wird. Die Auswahl der Erzeugnisse der dritten Gattung müsse dem einzelnen Fall überlassen bleiben.

Zu Punkt 2 stellt der Unterausschuß fest, daß Maßnahmen zur Sperrung von Erzeugnissen, die für eine Kriegsvorbereitung ohne Bedeutung sind, aber von der Bevölkerung nur ungern vermißt werden, weniger vorbeugender Natur sind als daß sie einen wirksamen Druck auf das betroffene Land auszuüben vermögen. Als Beispiel für die in Betracht kommenden Erzeugnisse führt der Bericht Kaffee und Schellfisch an.

Zum dritten Punkt führt der Bericht aus:

» — L'interruption du commerce d'exportation a naturellement pour but principal de réduire les ressources financières que le pays tire de l'extérieur et de restreindre l'emploi qu'il peut en faire pour se procurer le « nerf de la guerre ».»

Die Vorteile dieser Maßnahme sieht der Unterausschuß in ihrer allgemeinen Anwendbarkeit, die die größtmögliche Zahl von Staaten für die Teilnahme gewinnen und die Lasten gleichmäßiger unter die teilnehmenden Staaten verteilen werde, sowie in ihrer großen Anpassungsfähigkeit an den einzelnen Fall. Diesen Vorteilen ständen jedoch große Nachteile gegenüber: es sei praktisch vielleicht unmöglich, die richtige Mitte zu halten zwischen einer allzustrengen Sperre, die das gesamte Wirtschaftsleben des Landes in Mitleidenschaft zieht und somit über den Rahmen einer vorbeugenden Maßnahme hinausgeht, und partiellen Beschränkungen, die ohne ernste Wirkung bleiben würden.

1) S. d. N. Conf. D. 168.

2) S. d. N. Doc. A. 13. 1925. IX. S. 30ff.

Zu Punkt 4 schlägt der Unterausschuß die Unterbindung folgender Finanzgeschäfte vor:

- »a) l'ouverture d'un crédit en faveur du gouvernement intéressé par l'un des gouvernements participants;
- b) l'émission publique d'un emprunt par le gouvernement intéressé dans l'un des Etats participants;
- c) des opérations de crédit à court terme, en faveur du gouvernement intéressé dans l'un des Etats participants.«

Von größter Wichtigkeit sei es, die Umgehung dieser Verbote zu verhindern. Insbesondere dürften die genannten Finanzgeschäfte auch nicht mit Personen vorgenommen werden, die in irgendeinem Auftragsverhältnis zu der betroffenen Regierung stehen.

Der Behandlung des Punktes 5 schenkt das Unterkomitee besondere Aufmerksamkeit. Es stellt zunächst fest, daß es nicht im Rahmen seines Auftrages liege, zu prüfen, welche Maßnahmen der internen Gesetzgebung in den einzelnen Staaten notwendig seien, um den Regierungen die erforderlichen Vollmachten zu verschaffen. Der Bericht wendet sich dann der Organisation (mécanisme administratif) zu, die zur Durchführung der geplanten Maßnahmen eingerichtet werden muß.

In dem Idealfall, daß sich alle Staaten an dem Verfahren beteiligen, handele es sich lediglich um die Frage, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Exporteure an einer Ausfuhr in das betroffene Land zu hindern.

Wenn sich dagegen nicht alle Staaten an dem Verfahren beteiligen, müsse eine Sperrung insoweit unwirksam bleiben, als sich unter den Nichtteilnehmenden wichtige Produktionsländer für eines oder mehrere der betreffenden Erzeugnisse befinden. Wenn jedoch die teilnehmenden Staaten die Hauptproduzenten umfassen, dann komme es darauf an, die Versorgung des betroffenen Landes mit den bezeichneten Erzeugnissen auf direktem wie auf indirektem Wege zu verhindern. So könnten die Teilnehmerstaaten die Warenausfuhr nach den nicht teilnehmenden Ländern an die Bedingung knüpfen, daß kein Weiterverkauf an das betroffene Land vorgenommen wird. Die Ausübung einer unmittelbaren Kontrolle über die Verwaltungsmaßnahmen der nicht teilnehmenden Staaten durch Vertreter des Völkerbundes würde voraussichtlich auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen. Man könnte jedoch die Ausfuhr nach den nicht teilnehmenden Staaten auf bestimmte vertrauenswürdige Verbände (associations) beschränken, die das Völkerbundsverfahren billigen; diese Verbände würden von sich aus die bezeichneten Waren nur gegen Hinterlegung einer Sicherheit abgeben, daß ein Weiterverkauf nicht vorgenommen wird. Eine weitere Möglichkeit sei die Kontingentierung der Ausfuhr nach den nicht teilnehmenden Staaten in der Weise, daß nur deren eigene Wirtschaftsbedürfnisse befriedigt würden. Mit folgendem Vorschlag geht das Komitee noch ein ganzes Stück weiter:

»Les mesures exposées ci-dessus n'empêcheraient pas qu'il soit nécessaire d'interdire la réexportation. Le gouvernement du pays non participant ne pourrait recevoir les produits désignés qu'à condition d'instituer cette interdiction et de la mettre en vigueur. En fait, la capacité des pays producteurs, en tant que sources d'approvisionnement, servirait à contraindre les pays non participants à adopter, d'une manière générale, les mêmes mesures que s'ils étaient eux-mêmes des participants.«

Zur Sperrung des Ausfuhrhandels des vertragbrechenden Staates macht der Unterausschuß den Vorschlag, die unmittelbare Einfuhr aus dem betreffenden Lande zu verbieten und im übrigen die Vorlage von Ursprungszeugnissen zu verlangen.

Zu Punkt 6 bemerkt der Unterausschuß, daß schon die Nichtteilnahme eines einzigen bedeutenden Erzeugerlandes genügen würde, um die Maßnahmen zur Einfuhrsperre in das betreffende Land unwirksam zu machen. Daher könne ein rein regionales Abkommen, das diesem Grundsatz nicht entspricht, keine Wirkung haben.

Zu Punkt 7 führt der Unterausschuß folgendes aus:

»Pour que les systèmes exposés ci-dessus soient mis en pratique, il faut les concilier avec les traités de commerce. Une forme répandue d'accord commercial renferme l'engagement qu'aucune des parties n'appliquera à l'autre de prohibition qui ne s'appliquerait pas également à tous les autres pays; d'autres traités de commerce interdisent les prohibitions, sauf dans un nombre très limité de cas. Il est souhaitable que les pays participants introduisent, le cas échéant, dans tous leurs accords commerciaux une clause de sauvegarde exceptant de cet engagement les prohibitions appliquées conformément au protocole envisagé. En ce qui concerne d'autre part, les exportations à destination de pays non participants, si ces exportations sont toujours subordonnées à la condition que la réexportation doit être interdite à destination du pays qui a répudié ses engagements (condition qui en tout cas est remplie par les pays participants), il n'existe, dans la forme, aucune discrimination envers l'un quelconque des pays non participants. Néanmoins, une difficulté pourra se présenter si les pays non participants, ou quelques-uns d'entre eux, se sont engagés, dans des traités de commerce, à ne pas établir de discrimination à l'égard du pays qui a répudié ses engagements. Ces pays non participants ne pourraient donc importer les produits désignés qu'à une condition dont la réalisation serait incompatible avec leurs traités de commerce. Il serait peut-être possible, dans ces cas, de renoncer à l'interdiction d'exportation et de créer une association, en prenant des précautions spéciales contre les ventes.

Les questions soulevées dans ce paragraphe ont, toutefois, un caractère essentiellement juridique, et le Comité désirera sans doute faire étudier par des juristes les points juridiques qu'elles comportent, y compris peut-être la suggestion suivante qui a été faite au sein du Sous-Comité: les Etats participants pourraient, s'ils l'estiment nécessaire, notifier aux Etats avec lesquels ils ont conclu des traités de commerce, qu'ils considèrent les obligations qu'ils ont contractées comme n'étant pas en contradiction avec les stipulations de ces traités.«

In einer abschließenden Bemerkung weist das Komitee nochmals auf die großen, dem gesamten Verfahren entgegenstehenden Schwierigkeiten hin:

»Dans l'exposé de ces mesures nécessaires le Sous-Comité a délibérément fait abstraction de toute une série de difficultés et de répercussions qu'on ne saurait ignorer.«

Es verweist besonders auf den großen Umfang des erforderlichen Verwaltungssystems, ferner darauf, daß die notwendige Zeit zum Aufbau des Systems das Wirksamwerden der Maßnahmen in ihrer Gesamtheit unangenehm verzögern könne.

Dem Gedanken, Einkaufsverbände nach dem Muster der von den neutralen Staaten im Weltkrieg gegründeten Vereinigungen zu errichten, steht der Unterausschuß zweifelnd gegenüber. Ein solches System könne nur unter dem Druck eines Krieges funktionieren, da es einen erheblichen Eingriff des Staates in die Handelsbeziehungen darstellt.

Der Ausschuß betont sodann, daß er sich nur mit den technischen Fragen wirtschaftlicher und finanzieller Natur zu beschäftigen hatte, nicht dagegen mit den politischen und rechtlichen Schwierigkeiten. In dieser Hinsicht hebt er als besonders wichtig die Notwendigkeit hervor:

»de respecter les droits des pays tiers, droits qu'il n'est pas de la compétence du Sous-Comité de déterminer.«

Endlich regt der Unterausschuß an, entsprechend dem in Art. 16 Abs. 3 der Völkerbundssatzung vorgesehenen Verfahren ein System zur gegenseitigen Unterstützung der Staaten, die sich an den geplanten Maßnahmen beteiligen, auszubauen.

Der Dreizehnerausschuß nahm auf seiner vom 24.—29. Juli abgehaltenen Tagung¹⁾ die Berichte seiner beiden Unterausschüsse zur Kenntnis. Er beauftragte seinen Präsidenten, nach Besprechung mit dem Generalsekretär eine Sachverständigenkommission zu ernennen. Diese Sachverständigen sollten bis zum 30. November die Schlüsselprodukte namhaft machen, deren Einfuhr in ein Land ohne beträchtliche Störungen seines Wirtschaftslebens verboten werden kann. Der Ausschuß forderte außerdem die verschiedenen Delegationen auf, ihren Rechtsfachleuten die in dem Bericht des wirtschaftlichen und finanziellen Unterausschusses gestellten juristischen Fragen zur Prüfung vorzulegen.

Der Präsident des Komitees wurde mit der Festlegung des Zeitpunktes für die nächste Tagung beauftragt. Zur Einsetzung der genannten Sachverständigenkommission ist es nicht gekommen²⁾.

Radler.

¹⁾ Vgl. Journal des Nations Nr. 1183, 1184, 1187.

²⁾ Hinzuweisen ist auf die anonyme Veröffentlichung eines fertigen Berichtsentwurfs des Dreizehnerkomitees an den Völkerbundsrat in Journal des Nations vom 2. 8. 1935, Nr. 1190.