

Steuerpflichtigen in dem Staate der auskunfterteilenden Finanzbehörde zustehen. Die Finanzkommission des französischen Senats äußerte sich über den Wert dieser Bestimmungen wie folgt ¹⁾:

»Les mesures de collaboration prévues dans les conventions franco-suédoises sont susceptibles, à notre avis, de constituer à l'occasion une arme très efficace entre les mains de l'administration; elles forment un ensemble cohérent qui pourra servir de modèle.«

Bloch.

¹⁾ Journ. Off., Doc. Parl., Sénat, Sess. ord. 1937, Annexe Nr. 289, S. 183.

Der Mitgliederbestand des Völkerbundes Anfang 1938

Eintritt Ägyptens; Änderung des Aufnahmeverfahrens — Die zentralamerikanischen Staaten — Austritt Italiens — Strukturwandel des Völkerbundes; Grundsätzliche Stellungnahme verschiedener Mächte — Mitgliedschaft Abessiniens; Verfahren der Kommission für die Prüfung der Vollmachten.

I.

Die Mitgliederzahl des Völkerbundes, die nach dem Austritt Paraguays Ende Februar 1937 ¹⁾ 57 betrug, hat sich im weiteren Verlauf des Jahres vom rein formalen Standpunkt aus nicht vermindert, da die fünf im Jahre 1936 und 1937 angekündigten Austritte noch nicht rechtskräftig geworden sind. Vielmehr hat sich diese Zahl durch die Aufnahme Ägyptens im Mai 1937 auf 58 erhöht. Bedenkt man aber, daß in der Praxis die Mitarbeit der ausscheidenden Mitglieder schon vom Zeitpunkt der Ankündigung des Austritts aufhört (Japan bildete darin eine Ausnahme) und daß ferner Abessiniens Mitgliedschaft eine reine Fiktion ist, so beträgt zur Zeit die Zahl der effektiven Völkerbundsmitglieder 52.

Die Frage des Eintritts Ägyptens in den Völkerbund spielte längere Zeit eine Rolle in den schwierigen Verhandlungen zwischen Großbritannien und Ägypten über dessen künftigen völkerrechtlichen Status. Sie hängt eng zusammen mit der Geschichte der Emanzipation Ägyptens von der britischen Bevormundung. Nachdem die britische Regierung das Protektorat durch die einseitige Erklärung vom 28. Februar 1922 ²⁾ aufgehoben und Ägypten unter gewissen Vorbehalten — die den Gegenstand künftiger vertraglicher Regelung bilden, bis dahin aber im ausschließlichen Ermessen Großbritanniens bleiben sollten — als unabhängigen Staat anerkannt hatte, setzte sie die fremden Re-

¹⁾ Vgl. diese Zeitschrift Bd. VII, S. 131.

²⁾ Vgl. die Sammlung: Politische Verträge, Bd. I, S. 284.

gierungen durch eine Zirkulardepesche vom 15. März 1922¹⁾ davon in Kenntnis. Sie machte sie dabei darauf aufmerksam, daß sie jeden von einer anderen Macht unternommenen Versuch, sich in die englisch-ägyptischen Beziehungen einzumischen, als feindliche Handlung betrachten werde. Daß dieses Nichteinmischungs-Prinzip auch dem Völkerbund gegenüber gelten sollte, ging aus der britischen Note an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 19. November 1924 hervor, in der die englische Regierung zu einer eventuellen Unterzeichnung des Genfer Protokolls vom 2. Oktober 1924 durch Ägypten Stellung nahm²⁾. Da auf Grund dieses Protokolls die ägyptische Regierung die Möglichkeit gehabt haben würde, auch ohne Mitglied des Völkerbundes zu sein, diesen im Falle einer Auseinandersetzung mit Großbritannien anzurufen, hielt die britische Regierung es für nötig, in unmißverständlicher Weise dem Völkerbund das Recht abzusprechen, sich mit ägyptischen Beschwerden zu befassen. Schon daraus ergab sich, daß Großbritannien erst recht nicht einer Mitgliedschaft Ägyptens im Völkerbund zustimmen würde³⁾. Die britische Regierung war aber bereit, falls eine Einigung über die vorbehaltenen Punkte, die Großbritanniens vitale Interessen berührten, zustandekommen würde, ihren Widerstand gegen den Eintritt Ägyptens in den Völkerbund aufzugeben. Es sollte dann der künftige Bündnisvertrag in enge Beziehungen zur Völkerbundssatzung gebracht werden und dem Völkerbund sollten Befugnisse in bezug auf die Schlichtung der sich aus der Anwendung und Auslegung des Vertrages ergebenden Streitigkeiten, wie auch auf die Mitwirkung bei einer Revision der einzelnen Vertragsbestimmungen eingeräumt werden. Unter solchen Umständen wollte sich die britische Regierung sogar verpflichten, einen Aufnahmeantrag Ägyptens zu unterstützen. Entsprechende Bestimmungen finden sich in allen Vertragsentwürfen seit 1927⁴⁾.

Nach dem Inkrafttreten des Vertrages vom 26. August 1936 (am

1) a. a. O., S. 284/85.

2) Diese Note, die auf Wunsch der britischen Regierung am 3. 12. 1924 allen Bundesmitgliedern zugestellt wurde, schloß nach einer Bezugnahme auf die Erklärung vom 28. Februar 1922 und die Zirkularnote vom 15. März 1922 mit folgenden Worten: »In the circumstances His Majesty's Government are unable to admit that the Protocol, if signed by Egypt, will enable the Egyptian Government to invoke the intervention of the League of Nations in settlement of matters absolutely reserved by that declaration to the discretion of His Majesty's Government« (L. N., Official Journal 1925, p. 302).

3) Vgl. Howard-Ellis, *The Origin, Structure, and Working of the League of Nations*, London 1928, p. 107: »The British Government takes the view that until they [i. e. the reserved subjects] are settled it would be opposed to an Egyptian application for admission to the League«.

4) Vgl. Artt. 10, 12, 14 des Vertragsentwurfes vom 24. November 1927 (Cmd. 3050, p. 38); Artt. 3, 4, 14 des Entwurfes vom 3. August 1929 und Artt. 2, 7, 12, 14 des Entwurfes vom 8. Mai 1930 (Politische Verträge, Bd. I, S. 282, 477); Art. 3 des endgültigen Vertrages vom 26. 8. 1936 (diese Zeitschr. Bd. VI, S. 779).

22. Dezember 1936) war der arabische Bruderstaat Irak der erste, der am 7. Februar 1937 an Ägypten die Aufforderung richtete, im Interesse des Vorderen und Mittleren Orients seine Aufnahme in den Völkerbund zu beantragen, und ihm für diesen Fall seine volle Unterstützung zusicherte. Die türkische Regierung, die dem Generalsekretär am 22. Februar von einem gleichen Schritt ihrerseits in Cairo berichtete, drückte die Hoffnung aus, daß eine außerordentliche Versammlung einberufen würde, um den Eintritt Ägyptens zu beschleunigen. Afghanistan stellte einige Tage später (am 27. Februar) einen förmlichen Antrag auf eine möglichst baldige Einberufung einer solchen Versammlung. Außerdem benachrichtigten zahlreiche Bundesmitglieder den Generalsekretär über die Schritte, die sie bei der ägyptischen Regierung unternommen hatten, um letztere zur Aufstellung ihrer Kandidatur zu bewegen ¹⁾).

Daraufhin reichte die ägyptische Regierung am 4. März 1937 ihr Aufnahmege such ein. Sie erinnerte an das große Interesse, das sie stets den Arbeiten des Völkerbundes entgegengebracht habe, sowie an ihre ständige Mitarbeit in einzelnen seiner Organe ²⁾ und erklärte, daß sie sich durch die Aufforderungen, die ihr von vielen befreundeten Mächten zugegangen seien, veranlaßt fühle, unverzüglich ihre Aufnahme in den Völkerbund gemäß Art. 1 Abs. 2 der Satzung zu beantragen. Am 16. März ergänzte sie ihr Gesuch durch ein neues Schreiben, in dem sie die aufrichtige Absicht versicherte, ihre internationalen Verpflichtungen, die sie stets gewissenhaft erfüllt habe, weiterhin zu beobachten, sowie ihre Bereitschaft, sich einer vom Völkerbund festzusetzenden Rüstungsordnung zu unterwerfen ³⁾. Nachdem auch die britische Regierung sich für die beantragte Einberufung einer außerordentlichen Versammlung ausgesprochen hatte und die Mehrzahl der Mitglieder auf eine entsprechende Rundfrage des Generalsekretärs zustimmend geantwortet hatten, wurde die außerordentliche Tagung am 26. Mai 1937 von dem Ratspräsidenten Quevedo (Ecuador) in Genf eröffnet. Als Präsident der Versammlung war ursprünglich der griechische Vertreter Politis vorgesehen, doch verzichtete dieser zugunsten des türkischen Delegierten Rüstü Aras, nachdem er dessen Wunsch, den Vorsitz zu übernehmen, erfahren hatte. Dieser wurde mit 46 von 49 abgegebenen Stimmen gewählt. Auf seinen Vorschlag beschloß die Versammlung, ein ver-

¹⁾ Vgl. Journ. off., suppl. spéc. No. 166, p. 37—44, wo 24 solcher Schreiben abgedruckt sind. Nach Mitteilung des Generalsekretärs liefen nachträglich entsprechende Noten von 9 Bundesmitgliedern ein.

²⁾ In der Tat hat Ägypten an zahlreichen Konferenzen, die unter den Auspizien des Völkerbundes getagt haben, teilgenommen und war seit 1930 in der beratenden Opium-Kommission vertreten. Im Jahre 1936 wurde es Mitglied der internationalen Organisation der Arbeit.

³⁾ Vgl. unten S. 180.

einfachtes Verfahren ¹⁾ in Anwendung zu bringen, und zwar auf die Wahl von Vizepräsidenten, auf die Einsetzung eines Bureaus und der üblichen Kommissionen zu verzichten und sich auf die Bildung einer einzigen allgemeinen Kommission (Commission générale) unter dem Vorsitz des Präsidenten der Versammlung zu beschränken. Auch das Aufnahmeverfahren selbst sollte eine Verkürzung erfahren. Unter Hinweis darauf, daß 33 Regierungen Ägypten zur Aufstellung seiner Kandidatur bewogen bzw. eine solche zu unterstützen versprochen hätten, und daß die Aufnahme Ägyptens von allen gewünscht würde, hielt der Präsident es für angebracht, das bei dem Eintritt Sowjetrußlands im Jahre 1934 angewandte Verfahren einzuschlagen und von der üblichen Einsetzung eines Unterausschusses abzusehen, der die Vorbedingungen des Eintritts Ägyptens in den Völkerbund unter dem Gesichtspunkt des von dem 5. Ausschuß der ersten Völkerbundsversammlung aufgestellten Fragebogens eingehend zu prüfen hätte. Vielmehr sollte die »Commission générale« selbst den ägyptischen Antrag prüfen und die Entscheidung fällen. Die Kommission nahm ohne jegliche Prüfung und ohne Debatte einstimmig einen Resolutionsentwurf an, in dem sie der Vollversammlung empfahl, Ägypten in den Völkerbund aufzunehmen und seinen Beitragssatz zu den Völkerbundsausgaben auf 12 Einheiten festzusetzen. Noch am selben Tage (26. Mai) beschäftigte sich die Versammlung mit dieser Empfehlung und wählte einstimmig Ägypten in den Völkerbund. Nach Prüfung ihrer Vollmachten nahmen die ägyptischen Vertreter ihre Plätze in der Versammlung ein. 25 Delegierte meldeten sich zum Wort, um das neue Mitglied zu begrüßen, wobei sie dieses Ereignis als einen weiteren Schritt zur Universalität feierten und seine Bedeutung für die Festigung der internationalen Zusammenarbeit hervorhoben. Von besonderer Herzlichkeit waren die Begrüßungsreden einiger Staaten des Vorderen Orients. Der Vertreter Iraks brachte seine Hoffnung zum Ausdruck, daß bald Syrien und andere arabische Staaten folgen möchten. Den Worten des iranischen und insbesondere des indischen Delegierten Aga Khan, der im Namen der Mohammedaner Indiens sprach, war die Befriedigung darüber zu entnehmen, daß die Welt des Islams in einem immer stärkeren Maße im Völkerbund vertreten sei, wodurch das in diesem Gremium von Anfang an zugunsten der europäischen Zivilisation gestörte Gleichgewicht zwischen dem Okzident und dem Orient einigermaßen wiederhergestellt werde. Der türkische Delegierte, der entsprechend der weltlichen Einstellung der neuen Türkei es vermied, auf die Interessen des Islams einzugehen, legte das Hauptgewicht auf die vielen gemeinsamen historischen Erinnerungen und führte zur Begründung der Genugtuung

¹⁾ »Une procédure simplifiée et adaptée aux circonstances« (Journ. off., suppl. spéc. No. 166, p. 22).

seiner Regierung über den Eintritt Ägyptens in den Völkerbund auch folgendes realpolitische Argument an: «La satisfaction de mon pays de voir l'Égypte prendre place parmi nous, comme Membre de la Société, est d'autant plus vive que ce jeune Etat indépendant et souverain deviendra un nouveau facteur d'équilibre dans la Méditerranée où la base de la politique turque est le maintien du *statu quo*, qui ne peut être efficacement assuré que par la ferme volonté d'une sincère collaboration entre tous les Etats riverains de cette mer»¹⁾.

Die politische Bedeutung des Eintritts Ägyptens liegt in der Verstärkung des Einflusses der islamischen Staaten und des panarabischen Gedankens innerhalb des Völkerbundes. In Ausführung eines Beschlusses der Signatarstaaten des Paktes von Saadabad wurde die türkische Regierung beauftragt, Verhandlungen mit Ägypten über dessen Beitritt zur Orientente aufzunehmen²⁾. Dadurch würde die Zahl der in diesem jüngsten Regionalverband zusammengeschlossenen Staaten auf 5 anwachsen. Ein solcher organisierter Staatenblock, der ein einheitliches Vorgehen seiner Mitglieder gewährleistet, würde dem Vordenen und Mittleren Orient eine vor kurzem noch nicht geahnte Wirkungsmöglichkeit im Völkerbunde eröffnen. Auch unabhängig von der Orientente verstärkt der Eintritt Ägyptens in den Völkerbund die Stellung Iraks als des bis dahin einzigen Sachwalters der Belange der arabischen Rasse in diesem Gremium. Von nun an werden die beiden Staaten mit größerer Autorität für die arabische Welt sprechen und gleichzeitig den mit ihnen verbündeten oder befreundeten, im Völkerbund noch nicht vertretenen arabischen Staaten eine indirekte Einflußnahme auf die Regelung der sie berührenden Fragen verschaffen können, was z. B. in der Palästinafrage nicht ohne Bedeutung sein würde. Tatsächlich sah man schon auf der XVIII. Versammlung Irak und Ägypten in einer Front gegen die englischen Teilungspläne in bezug auf Palästina kämpfen.

Neben dieser politischen Seite bietet die Aufnahme Ägyptens in den Völkerbund auch ein rechtliches Interesse insofern, als sie von neuem zeigt, daß die von der ersten Versammlung festgesetzten Verfahrensregeln, die in der ersten Zeit mit großer Strenge angewandt wurden, ihre Geltung praktisch eingebüßt zu haben scheinen. Nachdem man sich bei der Aufnahme Mexikos, der Türkei, der Sowjetunion und jetzt Ägyptens ganz oder zum Teil über die alten Verfahrensregeln hinweggesetzt hat, müßte ein Versuch, auf sie zurückzugreifen, von einem auf den Eintritt in den Völkerbund reflektierenden Staat geradezu als Diskriminierung empfunden werden. Insbesondere gilt dies in bezug auf die für das staatliche Prestige peinliche Prüfung der Eignung und Aufnahmewürdigkeit des Bewerbers um die Mitgliedschaft durch einen

¹⁾ Journ. off., suppl. spéc. No. 166, p. 25.

²⁾ Vgl. Journal de Genève vom 1. 10. 1937.

Unterausschuß der 6. Kommission. Höchstens wäre die Anwendung dieser Bestimmungen in speziellen Fällen, wie bei der Aufnahme eines aus dem Mandatsverhältnis zu entlassenden Staates (z. B. Syrien) denkbar, da hier schon eine materielle Prüfung der politischen Reife des betreffenden Landes durch Völkerbundsorgane (Mandatskommission, Rat) stattfindet. Will man infolgedessen nicht so weit gehen zu sagen, daß die alten Verfahrensregeln durch Nichtanwendung hinfällig geworden sind, so ist zum mindesten die Behauptung gerechtfertigt, daß sich neben ihnen ein gewohnheitsmäßig entstandenes alternatives Verfahren gebildet hat, dessen Anwendung im konkreten Fall im Ermessen der Völkerbundsversammlung liegt. Die Praxis der letzten Jahre ging dahin, an Stelle der kollektiven Prüfung der Eignung des Bewerberstaates im Unterausschuß der 6. Kommission die Entscheidung darüber den einzelnen Mitgliedern zu überlassen. Die früher überhaupt unbekannte Einladung wurde als Beweis dafür gewertet, daß der einladende Staat das Vorliegen der für die Annahme notwendigen Vorbedingungen für sich geprüft und im positiven Sinne beantwortet habe. Der eingeladene Staat stellte seinen Antrag, wenn überhaupt (die Sowjetunion hatte kein förmliches Aufnahmegesuch eingereicht, sondern nur ihre Bereitwilligkeit mitgeteilt, der Einladung Folge zu leisten), nur dann, wenn die Zahl der einladenden Bundesmitglieder so hoch war, daß sie seine Wahl als sicher erscheinen ließ. Eine einstimmige Einladung wurde als einstimmige Wahl betrachtet, die überhaupt jede weitere Formalität außer der Zustimmung des Eingeladenen überflüssig machte. Diese Praxis hat zu einer merkwürdigen Vertauschung der Rollen geführt, die als den eigentlichen Bittsteller und Bewerber nicht den aufzunehmenden Staat, sondern den Völkerbund erscheinen läßt. In derselben Richtung liegt auch im Falle Ägyptens das ungewöhnliche Entgegenkommen des Völkerbundes, der für die Aufnahme dieses Staates eine außerordentliche Versammlung einberufen ließ, ohne daß dafür, wie es bei der beabsichtigten Aufnahme Deutschlands im März 1926 der Fall war, ein Grund von weltpolitischer Bedeutung vorgelegen hätte.

II.

Gegenüber dem Zuwachs, den der Mitgliederbestand des Völkerbundes durch den Eintritt Ägyptens erfahren hat, ist die Kündigung der Mitgliedschaft durch zwei Staaten, San Salvador und Italien, zu verzeichnen.

Mit San Salvador, das in einem Schreiben vom 26. Juli 1937 (vgl. unten S. 183) seinen Schritt durch Erwägungen finanzieller Art begründete, wird aus dem Völkerbund der letzte aus der Gruppe der 5 zentralamerikanischen Staaten ausscheiden. Costa Rica war bereits

am 1. Januar 1927 ausgetreten, Guatemala, Honduras und Nicaragua hatten ihren Austritt im Laufe des Jahres 1936 angekündigt¹⁾). Die Annahme, daß Nicaragua, das aus Anlaß eines wiederaufgelebten alten Grenzstreits mit Honduras dem Völkerbundssekretariat eine Reihe von Mitteilungen zugehen ließ, in denen es sich über die Behandlung seiner Staatsangehörigen durch die Behörden von Honduras beschwerte, den Völkerbund mit dieser Angelegenheit befassen würde, erwies sich als unbegründet. Die Regierung von Nicaragua stellte in einem Telegramm, das sie am 16. Oktober 1937 an den Generalsekretär richtete²⁾), ausdrücklich fest, daß das fragliche Material lediglich zu informativischen Zwecken dem Völkerbundssekretariat übermittelt wurde: »Le Nicaragua ne s'est pas proposé de former une instance ou une requête devant la S. d. N., mais seulement de communiquer, à titre d'information, des déclarations relativement à la question pendante avec le Honduras et à la persécution des Nicaraguayens dans ledit pays«. Nach dem endgültigen Ausscheiden Salvadors wird sich die Zahl der latein-amerikanischen Staaten, die den Völkerbund verlassen haben, auf sieben erhöhen.

III.

Die italienische Mitteilung an das Völkerbundssekretariat (vgl. unten S. 181) erging am 11. Dezember 1937 in Ausführung eines entsprechenden Beschlusses des großen Faschistischen Rates, der von dem italienischen Regierungschef vom Balkon des Palazzo Venezia sofort verkündet und in einer Ansprache erörtert wurde. Trotz der Formulierung, die für diese Mitteilung gewählt wurde, handelt es sich bei ihr um das im Art. 1 Abs. 3 der Satzung vorgesehene »préavis«, also um eine Kündigung mit zweijähriger Frist. Das ergibt sich mit Sicherheit daraus, daß die entsprechende Feststellung des Generalsekretärs, der sich in seinem Bestätigungsschreiben (vgl. unten S. 181 f.) auf den Art. 1 Abs. 3 ausdrücklich beruft, auf keinen Widerspruch der italienischen Regierung gestoßen ist. Italiens Austritt wird demnach erst nach zwei Jahren rechtskräftig, was praktisch allerdings nur für die Frage der zu leistenden Beiträge von Bedeutung ist. Die italienische Regierung, die ihre Mitarbeit im Völkerbund seit dem 11. Mai 1936 eingestellt hatte, veranlaßte jetzt auch ihre im Sekretariat tätigen Staatsangehörigen, soweit es sich um beurlaubte Beamte handelte, ihre Entlassung zu beantragen, und zog sich auch von dem Internationalen Arbeitsamt zurück.

Ausschlaggebend für den italienischen Entschluß war die Weigerung des Völkerbundes, der Eroberung Abessinien Rechnung zu

¹⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. VII, S. 142 ff.

²⁾ Vgl. Journ. Off. 1937, p. 833.

tragen, sei es auch nur in der von Mussolini in seiner Palermo-Rede — die von der XVIII. Völkerbundsversammlung unbeachtet blieb — vorgezeichneten Form. Dazu kam noch die durch den Verlauf der Reformarbeiten erwiesene Unfähigkeit des Völkerbundes, von sich aus eine von Italien seit langem geforderte Reform zustande zu bringen (es sei hier an die Alternative erinnert, vor die der Duce den Völkerbund in seiner Mailänder Rede vom 1. November 1936 gestellt hatte: «*o rinnovarsi o perire*»).

Nachdem die Vereinigten Staaten dem Völkerbunde ferngeblieben sind und Japan und Deutschland ihm nicht mehr angehören, entfernt ihn der Austritt einer weiteren Großmacht nicht nur mehr denn je von der erstrebten Universalität, vielmehr handelt es sich nun, wie der polnische Außenminister Beck in seiner Rede vom 10. Januar 1938 treffend festgestellt hat, trotz aller Abschwächungsversuche und der zur Schau getragenen Gleichgültigkeit in einigen Kreisen der internationalen öffentlichen Meinung, um grundlegende, die Struktur des Völkerbundes berührende Änderungen ¹⁾. Die schwerwiegendste Folge einer dauernden Abkehr Deutschlands und Italiens ist darin zu erblicken, daß der Genfer Bund dadurch nunmehr auch äußerlich das Gesicht eines wahren Völkerbundes einbüßt ²⁾ und zu einer im Gegensatz zu den ausgeschiedenen Mächten stehenden Staatenkoalition wird, die bei der gespannten weltpolitischen Lage Gefahr läuft, von den sie be-

¹⁾ Vgl. damit auch die folgende Stelle aus der Rede des schweizerischen Bundesrats Motta vom 22. 12. 1937: «*ette décision (d. h. der Austritt Italiens) nous paraît lourde de conséquences. Nous ne partageons pas l'avis de ceux qui, pour en diminuer l'importance et la gravité, aiment à dire ou à écrire que la sortie de l'Italie ne modifie pas la réalité politique et qu'elle n'a pour conséquence que de légaliser une situation déjà acquise depuis plus de deux ans*» (Journal de Genève vom 24. 12. 1937).

²⁾ Vgl. in diesem Sinne die treffenden Ausführungen des früheren italienischen Außenminister Schanzer, der in einem Artikel in *Giornale d'Italia* vom 15. 12. 1937 bemerkt, daß die Genfer Institution, die er «*sindacato anglo-francese*» nennt, von nun an kein Recht mehr habe, im Gewande eines Völkerbundes aufzutreten, da sie höchstens noch einen Bund einer Anzahl von Nationen darstelle, der als Instrument der Weltpolitik und der internationalen Gerechtigkeit wertlos sei: «*Certo quel che rimane a Ginevra non può più ammantarsi della veste di Società delle Nazioni ma è, tutt'al più, la Società di alcune Nazioni, nell'assenza di grandi Potenze come gli Stati Uniti, l'Italia, la Germania e il Giappone. Quale importanza può avere un simile organismo, lontanissimo dal primitivo ideale universalistico, come strumento di politica mondiale e soprattutto di giustizia fra i popoli?*» Im Grunde genommen besagt auch das Urteil der Times nichts anderes, wenn sie am 13. 12. 1937 zugeben mußte, daß der heutige Völkerbund «*a mere rump of a League of Nations*» sei, und folgendes dazu schrieb: «*Something approaching universal membership was always a necessary condition for the effective working of the League system as conceived by its founders and expressed in its Covenant. ... Now, with the United States still outside and with Germany, Japan, and Italy not only outside but avowedly hostile, its representative character and its influence are no longer adequate for the functions originally assigned to it.*»

herrschenden Großmächten als machtpolitisches Instrument für deren eigennützige Zwecke mißbraucht oder in den Dienst einer bestimmten Ideologie gestellt zu werden¹⁾. In Würdigung dieser neuen Lage spricht die deutsche amtliche Erklärung den in Genf verbliebenen Großmächten das Recht ab, den Völkerbund als «berufenen Repräsentanten der Staatenwelt und als höchstes Organ der internationalen Zusammenarbeit hinzustellen» (vgl. unten S. 182f.).

IV.

Ob der italienische Austritt weitgehende Veränderungen auch im Mitgliederbestand des Völkerbundes nach sich ziehen wird, läßt sich zur Zeit noch nicht übersehen. Vieles wird davon abhängen, wie die in Genf maßgebenden Faktoren auf die italienische und deutsche Erklärung reagieren und wie groß die Erfolgsaussichten der von den verschiedenen kleinen und mittleren Staaten angemeldeten Reformwünsche sind. Es läßt sich aber schon jetzt feststellen, daß die Tendenz zur Neutralität, die gleich nach dem Zusammenbruch der Sanktionen im Jahre 1936 eingesetzt hatte, sich unter dem Einfluß der nach der italienischen und deutschen Erklärung entstandenen Lage sichtbar verstärkt hat. Die kleineren Staaten betrachten jetzt die kollektive Sicherheit, die sie in Konflikte zwischen den im Völkerbund verbliebenen und den außerhalb stehenden Großmächten hineinziehen würde, als eine Gefahr für ihre individuelle Sicherheit und drängen darauf, die in Frage kommenden Verpflichtungen — insbesondere die aus dem Art. 16 entstehenden — zu beseitigen bzw. abzuschwächen oder, wie es für die Schweiz der Fall ist, die eine Rückkehr zur integralen Neutralität erstrebt, sich ausdrücklich von diesen Verpflichtungen zu befreien. Sollte es diesen Mächten nicht gelingen, ihre im Interesse ihrer Sicherheit erhobenen Forderungen durchzusetzen, so wird man mit weiteren Austritten rechnen können, um so mehr als eine Reihe von Mitgliedern bereits jetzt in mehr oder weniger verhüllter Form ihr weiteres Verbleiben im Völkerbund von verschiedenen Bedingungen abhängig gemacht hat.

¹⁾ Vgl. auch weiter unten die Ausführungen des polnischen Außenministers Beck und die österreichisch-ungarische Erklärung vom 12. 1. 1938, ferner folgende Stelle aus der Rede des Bundesrats Motta vom 22. 12. 1937: «La Société se trouve exposée à un danger: celui de se transformer, même sans le vouloir, en une coalition se dressant contre une autre coalition». Motta gab aber der Hoffnung Ausdruck, daß sich Staaten finden werden, die diese Entwicklung verhindern können, «qui veilleront à ce que la S. d. N. ne tombe jamais dans l'erreur fatale et impardonnable de vouloir être la servante de telle ou telle autre idéologie et d'altérer ainsi sa nature, ses raisons d'exister, ses buts et ses tendances... Elle saura éviter ce malheur qui lui serait rapidement mortel. Genève ne pourrait à aucun prix devenir le siège d'une coalition» (s. u. S. 191 ff.).

So erklärte der irische Ministerpräsident de Valera kurz vor der Aufhebung der Sanktionen gegen Italien, während einer Völkerbundsdebatte am 18. und 19. Juni 1936 im irischen Parlament (Dáil), daß er ein Verbleiben Irlands im Völkerbund nur unter der Bedingung des Zustandekommens einer radikalen Reform empfehlen könnte, die zudem nicht zu einer Verstärkung der Zwangsmaßnahmen führen, sondern aus dem Völkerbund nur eine Vergleichsinstanz machen dürfte¹⁾.

Ferner brachte der chilenische Delegierte Edwards im Ausschuß für die Paktreform am 30. September 1937 zum Ausdruck, daß das Verhalten seiner Regierung zum Völkerbund von dem Ausgang der Beratungen über die chilenischen Anträge zur Frage der Universalität abhängen werde²⁾, was allerseits als eine Austrittsdrohung aufgefaßt wurde.

¹⁾ De Valera stellte in seiner Rede den Zusammenbruch der Sanktionen fest und zog aus dieser Lehre folgende Schlußfolgerung für die künftige Politik Irlands: »As far as we are concerned, we are satisfied that the League, as it was, cannot any longer command the confidence of the ordinary people in the world. It does not command our confidence. Therefore, the League of Nations, unless it is reformed, is not of advantage to us and I do not think it would be, in its present form, of advantage to humanity in general... If there was no doubt whatever that we would be put in positions of risk without the feeling that what we hoped to gain for the League could be secured, then I think it would be madness to continue to remain a member of it. But the probability is that the League will be changed. I think what I am saying is the feeling of most people, would be the feeling of most Governments, that the League of Nations must be fundamentally changed... If the League were to be reformed in the sense of making sanctions more certain, with the possibility of economic sanctions developing into military sanctions, he certainly could not advise the people, in the present conditions, to be a party to that League... He thought the only practical line, if the League were to be reformed, was to use it in other directions, using it as a forum for considering such questions as might otherwise lead to war, as a machine for conciliation, or perhaps on occasion for arbitration. He certainly could not see any Saorstát Government prepared in present circumstances to enter into obligations which might necessitate sending out expeditionary forces to prevent aggression somewhere else. He did not think the small nations were, or should be, prepared for that. If this question came up for consideration, they must therefore make clear their position, and consider whether it would be in the country's interests to belong to the League« (Journal of the Parliaments of the Empire, vol. XVII, 1936, p. 645, 647).

²⁾ »L'attitude du Chili à l'égard de la S. d. N. dépendra de l'issue de ces discussions« (Mitteilung der Section d'Information des Völkerbundes vom 30. 9. 1937, Nr. 8307). Diese Stellungnahme wurde von dem chilenischen Delegierten Valdés-Mendeville am 2. 2. 1938, am Schluß der dritten Tagung des Ausschusses für die Paktreform, bekräftigt. Nachdem er das negative Ergebnis der Verhandlungen des Ausschusses in der Frage der Universalität festgestellt hatte, erklärte er nämlich folgendes: »Le Gouvernement du Chili... se voit dans l'obligation, en présence de la situation actuelle, et tant qu'elle subsistera, de déclarer qu'il fait des réserves formelles pour sa liberté d'action, aussi bien pour la discussion prochaine au Conseil des problèmes énoncés que pour adopter à l'égard de la Société des Nations en général, l'attitude que les circonstances pourraient lui conseiller« (Völkerbundsdokument A. 7. 1938. VII, S. 39).

Schließlich haben bald nach dem Austritt Italiens, am 12. Januar 1938, Österreich und Ungarn in der gemeinsamen Erklärung der Signatarstaaten der römischen Protokolle, die die Ergebnisse ihrer Budapester Besprechungen zusammenfaßte, ihr Verhältnis zum Völkerbund folgendermaßen definiert:

»Die Vertreter Österreichs und Ungarns haben die gewichtigen und billigen Gründe, die die italienische Regierung zu ihrem Austritt aus dem Völkerbund bewegen haben, zur Kenntnis genommen. Sie haben die weitgehenden Folgen dieses Entschlusses für die Zusammensetzung, die Ziele und die Möglichkeiten des Völkerbundes festgestellt und erklären, daß der Völkerbund den Charakter einer ideologischen Gruppierung weder annehmen könne noch dürfe. In einem solchen Falle behielten sich Österreich und Ungarn vor, ihre Beziehungen zum Völkerbund einer neuerlichen Prüfung zu unterziehen«¹⁾.

Übrigens hatte zwei Tage vorher, am 10. Januar 1938, auch der polnische Außenminister Beck in seiner Rede vor der Kommission des Sejms für auswärtige Angelegenheiten (vgl. unten S. 195) im Grunde die gleiche Stellung eingenommen, wenn er vor einer Entwicklung warnte, die den Völkerbund zu einer doktrinären Konföderation herabsinken ließe, ja, schlimmer noch, einen Block von Staaten aus ihm machte, dessen Tätigkeit sich gegen einen anderen Block richtete, und dieser Warnung hinzufügte, daß für Polen die Zugehörigkeit zu einem ideologischen Block eine Unmöglichkeit sein würde^{2) 3)}.

1) Mitteilung der ungarischen amtlichen Nachrichtenstelle.

2) Noch viel bestimmter gehalten war eine in der »Information politique polonaise« am 14. 12. 1937 veröffentlichte offiziöse Erklärung über die Haltung der polnischen Regierung gegenüber dem Völkerbund: »Si toutefois, une tendance vers la lutte de doctrines devait se prononcer dans l'institution genevoise, le Gouvernement polonais se verrait obligé d'examiner attentivement, si cela ne le met pas en désaccord avec les principes fondamentaux de sa politique, et à la suite de cet examen, régler ses relations futures avec la Société des Nations.« (Vgl. die Zeitschrift »La Société des Nations« 1937, S. 440.)

3) Es wäre verfehlt, in diese Kategorie von Staaten, die bereits mit der Möglichkeit ihres Austritts rechnen, Panama einzureihen, wenn auch auf den ersten Blick die Äußerung seines Delegierten Arias in der Sitzung von 20. 9. 1937 der XVIII. Völkerbundsversammlung, daß seine Regierung »n'a pas l'intention, pour le moment, de quitter Genève« (vgl. Actes de la XVIII^e Ass., pl., p. 71) den Eindruck erwecken könnte, daß ein Austritt zu einem späteren Zeitpunkt erwogen würde. Aber nicht nur fehlt in dieser Rede jegliche Angabe darüber, unter welchen Voraussetzungen dies der Fall sein könnte, sondern eine solche Annahme würde auch den weiteren Ausführungen des Delegierten von Panama widersprechen, in denen er die Anhänglichkeit seiner Regierung an den Völkerbund unterstrich. Bezeichnend für das Verhältnis Panamas zum Völkerbund ist übrigens folgende Stelle aus dem Jahresbericht des Außenministers Garay für 1936 an die Nationalversammlung, wo dieser versichert, daß falls eines Tages im Ernst von einer Liquidation des Völkerbundes die Rede sein sollte, sein Land als letztes den Völkerbund verlassen müßte, so daß ihm die Mission zufallen würde, die Schlüssel des leeren Gebäudes abzuliefern: »si algún día llegara a hablarse en serio de liquidar esa Sociedad, nuestro país debería ser el último en retirarse de ella; a él debería tocarle la misión de entregar las llaves del edificio . . . Con todo, no sería yo quien asumiera la grave respon-

Andererseits sind in anderen Ländern die von einem Teil der öffentlichen Meinung veranlaßten Versuche, — die sogar zur Einbringung förmlicher Parlamentsanträge geführt haben — den Austritt aus dem Völkerbund herbeizuführen, mißlungen und haben den betreffenden Regierungen Anlaß gegeben, auf die Nützlichkeit des Völkerbundes für ihr Land hinzuweisen bzw. ein Bekenntnis für ihn abzulegen. Hier wären Indien ¹⁾, Mexiko ²⁾ und Venezuela ³⁾ zu nennen ⁴⁾. In der

sabilidad moral de preconizar nuestro retiro de la Sociedad» (Memoria que el Secretario de Estado en el despacho de relaciones exteriores presenta a la Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias de 1936, Panama 1936, p. XXII).

¹⁾ Anträge auf Austritt aus dem Völkerbund wurden sowohl im Council of State (am 22. 9. 1936) wie in der Legislative Assembly (am 2. 4. 1937) eingebracht und nach einer sehr ausführlichen Debatte in beiden Häusern, in der große Reden für und gegen den Völkerbund gehalten wurden, im Council of State mit großer Stimmenmehrheit abgelehnt, in der Legislative Assembly sine die vertagt [vgl. Council of State Debates, vol. II, No. 2; Legislative Assembly Debates, vol. III, No. 10, p. 2592—2605; vol. V, No. 2, p. 1086—1088; Journal of the Parliaments of the Empire, vol. XVIII (1937), p. 194—199, 672—674]. Als entscheidendes Argument für die Ablehnung des Antrages im Council of State ist folgende Feststellung des Regierungsvertreters Spence zu betrachten: »It is often said that considerations applicable to other members of the League have no relation to India because India's theoretically separate membership of the League is a mockery and because she has to follow blindly whatever course Great Britain adopts. In the first place, that argument rests on a complete distortion of the relevant facts. For the most part, as a member of the League of Nations, India has freedom of action. It is of course perfectly true that in the existing constitutional position, India's foreign relations are controlled by His Majesty's Government, and it must follow as a corollary that on all matters of foreign policy coming before the League India must in the last resort associate herself with the line taken by His Majesty's Government. That, I fully and freely admit. But, in spite of that admission, it is an indisputable fact that India's membership of the League, derived from her naming in the Annexe to the Covenant despite the fact that she had not, and has not, attained fully self-governing status, has resulted in India achieving an international position which she could not otherwise have achieved, and I put it to the Council that to pronounce in favour of withdrawal, which would mean the exchange of a position in which India enjoys, with whatever practical limitations, an independent international status for a position in which she would be a mere dependent of the United Kingdom would be to base on a sentiment of false *amour propre* a conclusion wholly incompatible with India's true interests. In this connection, I think it is very important to remember that if India withdrew from the League, it is at least possible that despite her original membership, her re-entry would be held to be subject to paragraph 2 of Article 2 of the Covenant in which event she would not be able to secure re-entry until she attained fully self-governing status and that one result of withdrawal might well be to delay the achievement of that status.« (Council of State Debates, vol. II, 1936, No. 2, p. 70.)

Auf der 18. Völkerbundsversammlung richtete der indische Delegierte Pradhan während der Beratung des Etats in der 4. Kommission die dringende Aufforderung an den Generalsekretär, bei der Besetzung freiwerdender Posten im Sekretariat in stärkerem Maße Inder heranzuziehen, um der Unzufriedenheit über den Völkerbund in seinem Lande Einhalt zu bieten: »He would recall a resolution moved in the Indian Congress in the previous year to the effect that India should sever its connection with the League. He himself believed that the League was still doing great service. It would

9*

be a great mistake for India to leave the League, but feeling was very strong and the people were of opinion that they were not getting a proper and adequate return for the amount that they contributed to the support of the League.» (Journal of the 18th Session of the Assembly, p. 43.)

In bezug auf die Mitgliedschaft Indiens im Völkerbund wäre im übrigen zu bemerken, daß nach der neulich erfolgten Abtrennung Birmas die englische Regierung auf eine Anfrage im Unterhaus am 1. 6. 1937 erklärt hat, daß dieses Land nicht mehr von Indien vertreten werden könne. Von nun an werde Birma an den Arbeiten des Völkerbundes durch die Vermittlung der britischen Regierung teilnehmen, die in geeigneten Fällen auch für eine Sondervertretung Birmas innerhalb der britischen Delegation Sorge tragen wird. Es sei aber nicht beabsichtigt, eine gesonderte Völkerbundsmitgliedschaft für Birma zu beantragen. (Parliamentary Debates, Commons, vol. 324, p. 851.)

2) In Mexiko war es eine Gruppe von Abgeordneten, die den Austritt als Protest gegen die Politik des Völkerbundes gegenüber Rotspanien durchsetzen wollte. Nach einer Havasmeldung äußerte sich dazu der Vizepräsident des Kongresses folgendermaßen: »Cette proposition ne trouve aucun écho, ni dans la chambre, ni dans le pays... Nous estimons que le Mexique défend à Genève un idéal de justice démocratique. Nous devons remplir ce devoir et il n'est pas question pour nous de quitter la Ligue.« (Temps vom 6. 10. 1937.) Diese Ausführungen wurden durch den Brief des Präsidenten der Republik, Cardenas, an den mexikanischen Delegierten in Genf, Fabela, bekräftigt, in dem er auf die Wichtigkeit des Völkerbundes als Welttribüne hinwies, von welcher aus Mexiko seiner Auffassung des internationalen Lebens, seiner »doctrine sociale internationale« bei anderen Völkern Gehör zu verschaffen sucht. (Temps vom 12. 10. 1937.)

3) Im Kongreß von Venezuela hielt der Außenminister Esteban Gil Borges am 8. 5. 1937 aus Anlaß der Debatte über einen Antrag auf Austritt aus dem Völkerbund eine große Rede, in der er diesen gegen alle Vorwürfe in Schutz nahm und sich als entschiedenen Gegner des Austrittes Venezuelas bekannte. Er setzte sich mit denjenigen auseinander, die den Austritt aus finanziellen Gründen forderten, und wies auf die Notwendigkeit hin, einen so wichtigen Entschluß nicht im Hinblick auf kleinliche materielle Vorteile bzw. unter dem Einfluß vorübergehender Schwierigkeiten zu fassen, sondern unter Bewahrung eines weiten Blickes für die Folgen in der Zukunft. In diesem Zusammenhang bat er die Abgeordneten unter anderem folgendes zu bedenken: »Que ceux qui songent à abolir la S. d. N., pensent aussi bien à l'organisation internationale qui devra la remplacer. Le monde ne peut revenir à un état inorganique, et malheureusement la science politique et l'expérience des peuples n'ont jusqu'ici découvert que deux formes d'organisation internationale: le groupement des Etats au moyen d'alliances en vue de constituer des systèmes d'équilibre politique, militaire et économique, ou l'association des Etats en une communauté de nations sur le plan de la liberté, de la solidarité et de la coopération... Notre départ signifierait que nous changeons de position sur le front des idées, qu'entre les deux systèmes dominants de la vie internationale, nous faisons un nouveau choix et que nous répudions le système de solidarité que représente l'institution de Genève (vgl. die Zeitschrift »La Société des Nations« 1937, S. 214, die die vollständige französische Übersetzung der Rede bringt).

4) Es wäre an dieser Stelle noch die Dominikanische Republik zu erwähnen, über deren Einstellung zum Völkerbund ein Brief Zeugnis ablegt, den der Delegierte dieser Republik in Genf an die Redaktion der Zeitung »Journal des Nations« am 15. 9. 1937 gerichtet hat, um die Anschuldigungen dieser Zeitung gegen den Präsidenten Trujillo wegen seiner angeblich völkerbundsfeindlichen Gesinnung zurückzuweisen. Der Delegierte beteuerte, daß der vom Präsidenten Trujillo vorgesehene amerikanische Völkerbund, der den Gegenstand seiner der panamerikanischen Friedenskonferenz von Buenos-Aires am 3. 12. 1936 vorgelegten Denkschrift bildete, nicht in Konkurrenz mit

Schweiz hat sich ein Ausschuß zur Vorbereitung eines Volksbegehrens gebildet, das die Rückkehr zur integralen Neutralität durch eine entsprechende Verfassungsänderung verbürgen soll ¹⁾. Das Gelingen dieser Initiative, das einer einseitigen Loslösung der Schweiz von den in der Satzung übernommenen Verpflichtungen und von der Londoner Deklaration vom 13. 2. 1920 gleichkäme, würde zweifellos den Austritt aus dem Völkerbund nach sich ziehen müssen. Die Erfolgsaussichten dieser Aktion hängen aber vor allem von dem Ergebnis der Verhandlungen in der Neutralitätsfrage ab, die die Schweiz demnächst mit dem Völkerbund führen wird. Die schweizerische Regierung hat übrigens diese Initiative, von der sie eine Erschwerung der diplomatischen Besprechungen befürchtet, ausdrücklich mißbilligt und die Absicht, aus dem Völkerbund auszutreten, in Abrede gestellt ²⁾.

V.

In der Frage der Mitgliedschaft Abessinians brachte auch das Jahr 1937 keine Entscheidung ³⁾. Die Fiktion, daß diese Mitgliedschaft weiter zu Recht besteht, wurde aufrechterhalten. Nachdem der auf der XVII. Völkerbundsversammlung unternommene Versuch, im Wege einer Feststellung der Ungültigkeit der vom Negus ausgestellten Vollmachten durch die hierfür zuständige Kommission die abessinischen Vertreter an der Teilnahme an der Versammlung zu hindern, mißlungen war ⁴⁾, hatte man geglaubt, auf der außerordentlichen Versammlung im Mai 1937 dasselbe Vorhaben mit besserem Erfolg durch-

dem Genfer Bund treten, sondern im Rahmen dieses letzten eine Art »entente régionale« bilden sollte. Über die angebliche Völkerbundsfeindlichkeit des Präsidenten bemerkte der dominikanische Delegierte folgendes: »Si le Président Trujillo n'attribuait „aucun prix à l'idéal du Pacte“, il lui aurait suffi d'adopter l'initiative que la République Dominicaine se retire de la S. d. N., comme l'ont déjà fait sept républiques américaines. Bien au contraire, de même que le Président Lopez, de Colombie, ... il a soutenu que, bien que les nations américaines ont des problèmes purement interaméricains à résoudre, elles ne devraient pas s'éloigner de l'internationalisme universel, ni cesser de coopérer par leur présence et leur appui moral au grand effort qui se réalise à Genève en faveur de l'idéal de la paix du monde.« (Journal des Nations vom 17. 9. 1937.)

¹⁾ Danach sollte der Art. 11 der Bundesverfassung vom 29. 5. 1874, der den Abschluß von Militärkapitulationen verbietet, zwei neue Zusätze erhalten: »Dans ses relations avec les pays étrangers, la Confédération suisse s'en tient au principe de la neutralité intégrale.«

Elle ne participe pas à des sanctions internationales d'ordre militaire ou économique« (Journal de Genève vom 13. 11. 1937.)

²⁾ Vgl. folgende Stelle aus der Rede des Bundesrats Motta vom 22. 12. 1937 im Nationalrat: »Personne ne devrait songer à demander que la Suisse quittât la S. d. N.... Il serait malheureux de désertier un champ d'activité que nous avons appris, en dix-huit ans, à mieux connaître.«

³⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. VII, S. 133.

⁴⁾ Vgl. v. Nostitz-Wallwitz, diese Zeitschr. Bd. VII, S. 57 ff.

führen zu können. Der Negus durchkreuzte aber diese Absichten, indem er keine Abordnung zur Versammlung entsandte. Dies konnte nicht beanstandet werden, da die Praxis des Völkerbundes viele Fälle aufweist, daß sich Staaten, insbesondere die zentral- und südamerikanischen, sogar jahrelang nicht vertreten ließen. Der Negus begründete seinen Entschluß in einem Schreiben vom 23. Mai 1937 ¹⁾ damit, daß er von seiner oder seiner Minister Anwesenheit auf der außerordentlichen Versammlung kein nützliches Ergebnis erwarte und nahm die Gelegenheit wahr, die bevorstehende Aufnahme Ägyptens warm zu begrüßen. Die Kommission zur Prüfung der Vollmachten hatte unter diesen Umständen keinen Anlaß, sich mit Abessinien zu beschäftigen. Trotzdem kam es in der Vollversammlung zu einer kurzen Auseinandersetzung, die durch eine Bemerkung des polnischen Delegierten hervorgerufen wurde. Letzterer sprach nämlich sein Bedauern darüber aus, daß die Kommission davon Abstand genommen habe, sich mit der auf der vorhergehenden Versammlung offen gebliebenen Frage der abessinischen Mitgliedschaft zu beschäftigen, obgleich die tatsächliche Lage die damals noch bestehenden Zweifel nicht mehr zulasse. Jedenfalls lege er Wert auf die Feststellung, daß seine Regierung die Frage als für sich gelöst betrachte ²⁾. Darauf erwiderte der mexikanische Delegierte Fabela, daß er sich jedem Versuch, die Ausschließung von Vertretern eines Mitgliedstaates vorzubereiten, widersetzen werde ³⁾. Doch da der polnische Delegierte keinen konkreten Vorschlag eingebracht habe und die Frage nicht auf der Tagesordnung stünde, verzichte er darauf, die Haltung seiner Regierung näher zu begründen. Den Ausführungen des polnischen Delegierten darf entnommen werden, daß ihm ein Verfahren vorgeschwebt hat, wonach die Kommission zur Prüfung der Vollmachten auf den Bericht ihrer Vorgängerin auf der XVII. Bundesversammlung hätte zurückgreifen sollen, um auf Grund der inzwischen geklärten Lage in Abessinien die in diesem Bericht aus-

¹⁾ Journ. Off. 1937, S. 604.

²⁾ »La Commission de vérification des pouvoirs, pour des raisons dont elle est seule juge, n'a pas cru opportun de s'occuper de la question laissée en suspens dans le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs de l'Assemblée précédente. Si l'on estime indiqué de ne pas mentionner cette question en ce moment, bien que la situation de fait ne laisse plus les doutes qui existaient encore en septembre dernier, je tiens à constater que mon Gouvernement — qui n'a aucun intérêt direct ou indirect dans la région du monde en question et qui est exclusivement préoccupé de l'avenir de la collaboration internationale dans le cadre de la S. d. N., qui doit fonder son existence sur les réalités — considère cette question comme résolue pour lui.« (Journ. off., suppl. spéc. No. 166, p. 21.)

³⁾ »Comme le silence du Mexique pourrait être mal interprété, je désire souligner, de la façon la plus nette et la plus péremptoire, notre opposition à toute intention qui aurait pour but de préparer l'exclusion de la représentation d'un Etat membre de la Société des Nations.« (a. a. O.)

gesprochenen Zweifel zu entkräften und dem Negus ein für allemal das Recht, Delegierte zu akkreditieren, abzusprechen. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Kommission dazu überhaupt berechtigt gewesen wäre. Mag auch das Prinzip der Diskontinuität zwischen den einzelnen Tagungen der Bundesversammlung — das übrigens in der Satzung keine Stütze findet, von der Praxis aber anerkannt wird — gelegentlich durchbrochen werden, so scheint das im vorliegenden Fall kaum möglich zu sein. Die Tätigkeit einer Kommission zur Prüfung der Vollmachten, die kein ständiges Organ darstellt, sondern auf jeder Versammlung neu gebildet wird, erstreckt sich auf die Nachprüfung der Zusammensetzung nur der jeweiligen Versammlung. Nicht nur handelt es sich bei den Ausschüssen der aufeinanderfolgenden Versammlungen formalrechtlich um ganz verschiedene Organe, sondern es fehlt infolge der fluktuierenden Zusammensetzung dieser Versammlungen auch jede sachliche Kontinuität in den Arbeiten der von verschiedenen Bundesversammlungen eingesetzten Kommissionen zur Prüfung der Vollmachten. Auf jeder Tagung hat eine derartige Kommission ihren Feststellungen nur die für die betreffende Tagung ausgestellten Vollmachten zugrunde zu legen. Vor allem hat die Kommission nur über die Zulassung der tatsächlich erschienenen Delegierten zu entscheiden. Sie hat sich nicht um Abwesende zu kümmern, noch weniger die Gründe dieser Abwesenheit zu ermitteln und über deren Berechtigung zu befinden. Die Frage wurde auf der außerordentlichen Versammlung nicht weiter erörtert. Die Erklärungen des polnischen und des mexikanischen Delegierten wurde ohne Debatte zur Kenntnis genommen.

In der Zeit zwischen der außerordentlichen und der XVIII. ordentlichen Völkerbundsversammlung, am 20. August 1937, hielt Mussolini in Palermo eine außenpolitische Rede, in der er dem Völkerbund eine Brücke baute. Er brachte nämlich zum Ausdruck, daß er als eine der Vorbedingungen für die Wiederaufnahme der internationalen Zusammenarbeit seitens Italiens von dem Völkerbund keine ausdrückliche Anerkennung des Imperiums, sondern lediglich die »Registrierung eines Todesfalles«, mit anderen Worten die Feststellung, daß es ein Negusreich nicht mehr gibt, erwarte¹⁾. Davon erhoffte der italienische Re-

¹⁾ Die betreffende Stelle der Rede hatte folgenden Wortlaut: »L'Italia è disposta a dare la sua collaborazione a tutti i problemi che investono la vita politica europea. Bisogna però tener conto di alcune realtà: la prima di queste è l'Impero. Si è detto che noi desideriamo un riconoscimento da parte della Lega delle Nazioni: affatto! Noi, o camerati, non chiediamo agli ufficiali di stato civile di Ginevra, di registrare delle nascite. Crediamo però che sia venuto il tempo di registrare un decesso. C'è da sedici mesi un morto, che appesta l'aria. Se non lo volete seppellire per la serietà politica, seppellitelo in nome dell'igiene pubblica. E per quanto noi non possiamo essere sospettati di eccessiva tenerezza per l'areopago ginevrino, noi diciamo tuttavia che è superfluo di aggiungere alle infinite divisioni che torturano quell'organismo una ulteriore divisione fra coloro

gierungschef, wie seinen weiteren Ausführungen entnommen werden kann, daß auch diejenigen Völkerbundsmitglieder, die mit Rücksicht auf den Völkerbund noch zögerten, aus freier Entscheidung das Imperium anzuerkennen, in dieser Frage freie Hand bekämen ¹⁾).

Soweit man sich auf Pressemeldungen ²⁾ verlassen kann, hat im Anschluß an diese Rede des Duce und noch vor der Eröffnung der XVIII. Bundesversammlung in Völkerbundsreisen und zwischen den einzelnen Bundesmitgliedern ein Gedankenaustausch darüber stattgefunden, in welcher Weise man den italienischen Wünschen entgegenkommen könnte. Es war eine Zeitlang die Rede von einer englisch-französischen Initiative, den Völkerbund beschließen zu lassen, daß Abessinien ihm nicht mehr angehöre, da es die Eigenschaft eines unabhängigen Staates eingebüßt habe. Die Schwierigkeit bestand jedoch darin, eine rechtliche Handhabe für ein solches Vorgehen zu finden. In Ermangelung einer entsprechenden Bestimmung in der Satzung soll man sich ursprünglich mit dem Gedanken des Ausschlusses aus dem Völkerbund getragen haben, aber im Hinblick darauf, daß im Falle Abessiniens die Voraussetzungen für die Anwendung des Art. 16 Abs. 4 der Satzung, der den Ausschluß regelt, offensichtlich fehlten, habe man erwogen, ob nicht die Bundesversammlung auf Grund ihrer allgemeinen Zuständigkeit nach Art. 3 des Paktes den Ausschluß beschließen könne. Da man sich aber sagen mußte, daß unter den obwaltenden Umständen die für einen solchen Beschluß erforderliche Einstimmigkeit nicht zu erreichen wäre, habe man, um dieser Schwierigkeit aus dem Wege zu gehen, den Plan eines Ausschlusses fallen lassen und sich einer anderen Möglichkeit zugewandt. Der Völkerbund sollte nun einfach feststellen, daß Abessinien nicht mehr unabhängig sei. Daraus werde sich von selbst ergeben, daß es nicht länger Völkerbundsmitglied sein könne. Offenbar ging man dabei von der Vorstellung aus, daß eine solche Feststellung (constatation) als eine »question de procédure«, eine Verfahrensfrage, aufzufassen sei, die lediglich eine einfache Stimmenmehrheit erfordert. Schließlich soll noch ein Vorschlag propagiert worden sein, sich der Hilfe der Kommission zur Prüfung der Vollmachten zu bedienen, entweder in der bereits erwähnten Art, die dem polnischen Delegierten auf der außerordentlichen Versammlung im Mai 1937 vorgeschwebt hat,

che non hanno riconosciuto e coloro che hanno riconosciuto l'Impero di Roma.« (Gerarchia 1937, p. 599.)

¹⁾ Diese Erwartung geht aus den späteren Erklärungen des italienischen Außenministers Graf Ciano an den englischen Geschäftsträger in Rom Ingram noch klarer hervor: »Italy would naturally be much gratified if, after freedom of action had been given to the individual States, they would in fact proceed to accord to Italy their de jure recognition of her Empire.« (Times vom 7. 9. 1937.)

²⁾ Vgl. insbesondere die Nummer vom 12. 9. 1937 der in Genf erscheinenden und in Völkerbundsangelegenheiten gut unterrichteten Zeitung »Journal des Nations«.

oder in der Weise, daß falls der Negus wiederum keine Delegation entsenden, sondern einen Brief an den Generalsekretär richten würde, dieses Schreiben der Kommission zur Prüfung vorgelegt werden sollte. Ihr würde dann die Aufgabe zufallen, zu erklären, daß der Negus nicht mehr das Recht habe, im Namen Abessiniens zu sprechen.

Von allen diesen Möglichkeiten läßt sich sagen, daß entweder ihre rechtliche Grundlage oder ihre praktische Durchführbarkeit fraglich erscheint. Die Anwendung des Ausschlußverfahrens nach Art. 16 Abs. 4 wäre nur im Falle einer Verletzung des Paktes durch Abessinien möglich gewesen. Zwar wurde in einer Denkschrift des Generalsekretärs vom 9. März 1927 die Möglichkeit des Ausschlusses als Sanktion für die Nichtentrichtung der Mitgliedsbeiträge zugegeben, doch wäre auch hier — wie es in dem am selben Tage vom Rat angenommenen Bericht Titulescos ausdrücklich festgestellt wurde — erforderlich, »que le défaut de payement soit accompagné de circonstances de fait caractéristiques qui démontrent l'intention de manquer aux obligations issues du Pacte«¹⁾. Alle anderen vorgeschlagenen Kombinationen hätten im Endergebnis an der Notwendigkeit der Einstimmigkeit, die nicht zu erreichen wäre (man braucht nur an die bereits erwähnte Deklaration des mexikanischen Delegierten auf der außerordentlichen Versammlung zu denken), scheitern müssen. Auch die Versuche, das Erfordernis der Einstimmigkeit dadurch zu umgehen, daß die von der Völkerbundsversammlung vorzunehmende Feststellung als »question de procédure« behandelt werden sollte, hätten durch den Widerspruch auch nur eines einzigen Delegierten vereitelt werden können. Denn es steht in der Völkerbundspraxis fest, daß darüber, ob eine Frage Verfahrensfrage ist, mit Stimmen-einheit entschieden werden muß²⁾.

Die XVIII. Bundesversammlung kam nicht in die Verlegenheit, diese verschiedenen Vorschläge zu prüfen und die juristische Formel finden zu müssen, die ihr das Problem der abessinischen Mitgliedschaft zu lösen ermöglicht hätte. Die durch die Ereignisse im Mittelmeer und die Vorgänge auf der Konferenz von Nyon verursachte neue Spannung in den Beziehungen der Westmächte zu Italien, die Versteifung der italienischen Haltung, die Erklärungen des Grafen Ciano an den englischen Geschäftsträger in Rom³⁾, daß auch bei einer Berücksichtigung des vom Duce in seiner Palermo-Rede ausgesprochenen Wunsches die

¹⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. V, S. 177.

²⁾ Vgl. v. Freytagh-Loringhoven, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926, S. 92; Eles, Le principe de l'unanimité, Paris 1935, p. 177.

³⁾ »During the conversation the point was raised whether, if the League of Nations registered the »death« of the old Abyssinian Empire (in Signor Mussolini's phrase), Italy would then resume active cooperation at Geneva. Count Ciano is believed to have replied that this would not automatically occur, and that Italy must consider her position.« (Times vom 7. 9. 1937.)

Rückkehr Italiens zur aktiven Mitarbeit in Genf nicht automatisch folgen würde, mögen England und Frankreich von der geplanten Initiative in der abessinischen Frage abgehalten haben, und unter diesen Umständen sahen auch die anderen Mächte — wenn man von dem frommen Wunsch des Delegierten von Panama absieht ¹⁾ — von einem entsprechenden Schritt ab. Der Negus, von den Gerüchten über die Anbahnung eines Kompromisses mit Italien auf seine Kosten sichtlich beunruhigt, richtete am 10. September 1937 an den Generalsekretär ein längeres Schreiben, in dem er seinen Entschluß mitteilte, sich auf dieser Tagung, deren Tagesordnung keine Abessinien direkt interessierenden Fragen enthielt, nicht vertreten zu lassen, sich aber das Recht vorbehielt, darüber anders zu verfügen, falls ihn sein ständiger Vertreter in Genf verständigen würde, daß es im Interesse der besseren Sicherstellung der Rechte Abessiniens notwendig sei. In seinen weiteren Ausführungen bestritt der Negus die Effektivität der italienischen Okkupation und erinnerte mit großer Ausführlichkeit an alle Versprechungen, die ihm von der Genfer Tribüne aus gemacht worden seien. Zum Schluß sprach er die Überzeugung aus, daß man von diesen Versprechungen nicht abrücken und ihn nicht seines Rechtstitels berauben werde. Abessiniens Unabhängigkeit dürfe nicht als Tauschobjekt in Verhandlungen mit Italien benutzt werden ²⁾. Dieses Schreiben wurde auf der Völkerbundsversammlung nicht erörtert.

Die vollkommene Ignorierung der italienischen Wünsche auch auf der XVIII. Bundesversammlung bildete einen der Hauptgründe für Italiens Entschluß, aus dem Völkerbund auszutreten. Andererseits entfiel für den Völkerbund durch diesen Austritt jeder Anreiz zu einer beschleunigten Lösung des Problems der abessinischen Mitgliedschaft, wenn sie auch eines Tages unvermeidlich werden wird. Auch auf der 100. Tagung des Völkerbundsrates im Januar 1938 ist die Frage — trotz aller Gerüchte, die von einer Initiative der Staaten der sogenannten Oslo-Gruppe wissen wollten — nicht angeschnitten worden. Ihr Schicksal wird von der weiteren Entwicklung der europäischen Lage abhängen. Inzwischen bleibt aber Abessinien »Mitglied des Völkerbundes« und wird als solches vom Völkerbundssekretariat in allen Mitgliederlisten geführt.

v. Gretschaninow.

¹⁾ »Le différend éthiopien plane encore au-dessus de nous comme un nuage sombre, et s'il est possible de le dissiper sans porter atteinte aux principes fondamentaux de la Société (en admettant que ce soit réalisable), le plus tôt sera le mieux.« (Actes de la XVIII^e Ass., pl., p. 70.)

²⁾ »Ces réconfortantes promesses ont soutenu le peuple éthiopien et son Gouvernement dans toutes leurs épreuves. Ils n'ont jamais voulu croire qu'il viendrait un jour où ces promesses seraient reniées. Il ne peut pas y avoir spoliation par procédure. Telles sont encore leur conviction et leur confiance. L'indépendance d'un peuple, si faible soit-il, ne sera jamais, de la part de gouvernements d'Etats civilisés, la monnaie d'échange d'un marché avec l'agresseur.« (Journ. off. 1937, p. 659.)