

# BERICHTE UND URKUNDEN

---

## VÖLKERRECHT

### Tätigkeit und Mitgliederbestand des Völkerbundes im gegenwärtigen Kriege

#### I.

Nach Jahren eines fortschreitenden Verfalls des Völkerbundes und nach seiner immer offenkundigeren Ausschaltung aus der internationalen Politik dürfte es eigentlich nicht besonders überrascht haben, daß die Genfer Institution gar nicht in die Lage kam, in bezug auf den gegenwärtigen Krieg irgendwelche politischen Beschlüsse zu fassen und Einfluß auf seinen Verlauf zu gewinnen.

Die Völkerbundsmitglieder waren sich darüber klar, daß ein Eingreifen des Völkerbundes in die neue europäische Krise vom August 1939 nicht nur vollkommen zwecklos sei, sondern ihm womöglich einen tödlichen Stoß versetzen würde. Infolgedessen hatten weder die Parteien selbst, soweit sie Völkerbundsmitglieder waren, noch die am Konflikt nicht beteiligten Mitglieder den leisesten Versuch unternommen, sei es vor dem Ausbruch der Feindseligkeiten oder nachher, den Völkerbundsapparat in Bewegung zu setzen. Vielmehr wurde sogar die ordentliche Tagung des Rates und der Versammlung, die auf Anfang September angesetzt war, gerade unter Berufung auf den Kriegsausbruch vertagt. Unter dem Vorwand der dadurch entstandenen Reiseschwierigkeiten — an die langjährigen Beratungen des Völkerbundes über die Verkehrsverbindungen in Krisenzeiten und insbesondere über die Nutzbarmachung der Lufttransportmittel hat man sich offenbar nicht mehr erinnert — teilte die britische Regierung dem Generalsekretär mit, daß sie eine Delegation nach Genf nicht entsenden könne <sup>1)</sup>. In der Annahme, daß auch andere Mitglieder in derselben Lage seien, schlug die britische Regierung vor, die auf den 11. September 1939 angesetzte 20. Session der Völkerbundsversammlung sowie die gleichzeitige Tagung des Rates auf einen geeigneteren Zeitpunkt zu vertagen. Bereits am 7. September 1939 fand sich eine Mehrheit der Mitglieder, die sich mit dieser Anregung ein-

---

<sup>1)</sup> Vgl. *Résumé Mensuel des Travaux de la S. d. N.* 1939, p. 373; ferner die Ausführungen des Unterstaatssekretärs Butler im Unterhaus am 21. November 1939 (*Parl. Deb., H. C., vol. 353, No. 198, col. 1182*).

verstanden erklärte, da die gegenwärtigen Verhältnisse zur Einberufung einer Versammlung nicht günstig seien. In Wirklichkeit aber befürchteten die Mitglieder, auf einer so bald nach Kriegsausbruch stattfindenden Tagung zu einer für sie heiklen Stellungnahme zu den Ereignissen gezwungen und in peinliche Debatten verwickelt zu werden. Andererseits mußte die Vorstellung, eine Versammlung abzuhalten, die sich ausschließlich auf unpolitische und interne Angelegenheiten zu beschränken hätte, ohne wagen zu dürfen, Fragen zu erörtern, für die eigentlich der Völkerbund geschaffen worden war, als beschämend empfunden werden. Infolgedessen stimmten die Mitglieder dem britischen Vorschlag mit Erleichterung zu. Auf diese Weise ergab sich die paradoxe Lage, daß der Völkerbund unter Berufung auf Kriegsverhältnisse der Aufgabe auswich, die ihm in seiner Satzung gerade für den Kriegsfall auferlegt wurde.

Offenbar in gemeinsamem Einvernehmen hatten Polen und die Westmächte von einem Appell an den Völkerbund abgesehen. Die beiden polnischen Noten, die schon nach der Eroberung Polens dem Völkerbund am 23. und 27. Oktober 1939 von der im Auslande gebildeten polnischen Regierung überreicht wurden, enthielten keine Hinweise auf irgendwelche Artikel des Paktes und bezweckten auch nicht, ein Verfahren vor dem Völkerbund einzuleiten. Vielmehr handelte es sich bei diesen Noten um einen in erster Linie für die Staaten, mit denen Polen diplomatische Beziehungen unterhielt, bestimmten und dem Völkerbund mehr aus Courtoisie zur Kenntnis gebrachten Protest gegen die Übergabe Wilnas durch die Sowjetunion an Litauen und gegen die Festlegung der deutsch-sowjetrussischen Interessengrenze, wodurch formale Rechte Polens gewahrt werden sollten <sup>1)</sup>.

Auch die französische und britische Regierung begnügten sich damit,

<sup>1)</sup> In der ersten Note vom 23. Oktober 1939 brachte die polnische Regierung zur Kenntnis des Völkerbundes, daß sie bei der litauischen Regierung gegen die Annahme von Gebieten Protest erhoben habe, die ihr die Sowjetunion unbefugterweise abgetreten habe: «Le Gouvernement polonais ... a fait parvenir au Gouvernement lithuanien une protestation formelle contre l'acceptation, par ce Gouvernement, de tout territoire cédé par l'Union des Républiques soviétiques socialistes n'appartenant pas à cette Union» (Journ. Off. 1939, p. 386).

Die Note vom 27. Oktober 1939 wiederholte vor dem Völkerbunde den bereits einzelnen Staaten überreichten Protest gegen den deutsch-sowjetrussischen Vertrag vom 28. September 1939: «Le Gouvernement polonais n'a pas manqué de protester énergiquement par la voie diplomatique auprès de tous les Etats contre ledit Accord, en déclarant que ce dernier ne saurait en aucune mesure produire des effets juridiques, étant absolument contraire aux principes fondamentaux du droit international en vigueur. En effet, cet Accord contient des stipulations disposant du territoire d'un Etat, membre de la S. d. N., victime d'une agression non provoquée». Die Note schloß mit der Erklärung, daß der genannte Vertrag von der polnischen Nation und Regierung stets als nichtig betrachtet werden wird, und mit der Bitte an den Generalsekretär, die Mitglieder von dem Inhalt der Note in Kenntnis zu setzen (vgl. Journ. Off. 1939, p. 386).

dem Generalsekretär des Völkerbundes den Kriegszustand offiziell zu notifizieren<sup>1)</sup>. Die Mitteilung der französischen Regierung vom 5. September 1939, die unter Berufung auf das französische Gesetz vom 11. Juli 1938 über die allgemeine Organisierung der Nation in Kriegszeiten erfolgte, und die britische Note vom 9. September 1939 enthielten beide die Behauptung, daß ein Angriff auf ein Völkerbundsmitglied (Polen) stattgefunden habe, und wünschten, daß diese Tatsache offiziell allen anderen Mitgliedern zur Kenntnis gebracht würde. Beide Regierungen gingen aber nicht so weit zu behaupten, in Erfüllung ihrer Völkerbundsverpflichtungen dem Opfer eines Angriffes zu Hilfe geeilt zu sein, sondern beriefen sich auf ihre Sonderbündnisse. Es mußte den Westmächten klar geworden sein, daß ein Versuch, in diesem Zeitpunkt den Sanktionsartikel wieder zu beleben, umso sicherer zum Scheitern verurteilt sein würde, als verschiedene in den Konflikt nicht verwickelte Mitgliedstaaten bereits vorsorglich ihren Willen bekundet hatten, strikte Neutralität einzuhalten, und eine Reihe von Mitgliedern sogar den in der Geschichte des Völkerbundes noch nie dagewesenen Schritt unternommen hatten, dem Generalsekretär in aller Form ihre Neutralität mitzuteilen<sup>2)</sup>. Nichts hätte den Zusammenbruch der kollektiven Sicherheit deutlicher dokumentieren können als diese Tatsache, ebenso wie das Nichtzusammentreten der Völkerbundsinstanzen vor und nach dem Kriegsausbruch das Versagen des Völkerbundes als Kriegsverhütungsorgan in drastischer Weise illustriert hatte<sup>3)</sup>.

Mit der Ausschaltung des Völkerbundes als politisches Organ, mit seiner »Neutralisierung«<sup>4)</sup> im gegenwärtigen Kriege entfiel auch jeder

<sup>1)</sup> Vgl. den Wortlaut der beiden Noten in dieser Zeitschrift Bd. X, S. 248, 251. Dieselbe Haltung nahmen auch die Südafrikanische Union (Mitteilung vom 12. Dezember 1939) und Kanada (Mitteilung vom 22. Januar 1940) ein (vgl. Journ. Off. 1940, p. 23/24 und diese Zeitschrift Bd. X, S. 254, 260).

<sup>2)</sup> So Afghanistan, Argentinien, Bolivien, die Dominikanische Republik, Finnland, Irland, Lettland, Mexiko, Siam (vgl. den Text der betreffenden Erklärungen im Journ. Off. 1939, p. 388ss.; 1940, p. 25). Vgl. dazu die Ausführungen des argentinischen Delegierten Freyre auf der XX. Völkerbundsversammlung: »L'affaire de Pologne déclenche la guerre européenne. Mais, pas même dans ces circonstances, on n'a demandé à la S. d. N. d'intervenir. L'Argentine, à l'instar des autres Etats américains ou européens... a décrété sa neutralité. Cette neutralité fut acceptée sans la moindre objection, malgré l'existence du Pacte commun qui impose à cette institution et par conséquent à ses Membres, le devoir d'intervenir et de s'aider mutuellement« (Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 16).

<sup>3)</sup> Vgl. dazu die britische Note vom 7. September 1939, Cmd 6108, S. 2f.; diese Zeitschrift Bd. IX, S. 725f.

<sup>4)</sup> Der Ausdruck wurde in der Presse der Zeit oft verwendet: vgl. unten Anm. 3, S. 632, sowie folgende Ausführungen des Abgeordneten Noel-Baker in der Unterhaus-sitzung vom 21. November 1939: »The idea of an Assembly which could not even mention the great war that was in progress while it was sitting would have made the authors of the Covenant turn in their graves. They would have been utterly revolted by the conception

Grund für eine Übersiedlung des Völkerbundssekretariats, die für den Kriegsfall erwogen worden war und in der Presse eifrig erörtert wurde <sup>1)</sup>).

Demgemäß erklärte man im Sekretariat den Pressevertretern, daß der Völkerbund weiter in Genf bleiben würde, solange die kriegführenden Mächte die schweizerische Neutralität achteten, daß es aber wahrscheinlich sei, daß das Sekretariat Genf verlassen würde, falls auch die Schweiz in den Krieg verwickelt werden sollte <sup>2)</sup>. Sowohl der Generalsekretär als auch die schweizerische Regierung schienen jetzt der Meinung zu sein, daß das weitere Verbleiben des Sekretariats auf Schweizer Boden keine Gefahr für die schweizerische Neutralität darstelle. Immerhin sandte der Bundesrat den Gesandten Gorgé nach Genf, um mit dem Generalsekretär verschiedene Fragen, die sich aus dem Fallenlassen des Vichy-Planes und der Fortsetzung der Sekretariatstätigkeit in Genf ergaben, zu besprechen und zu regeln. Der Generalsekretär soll der schweizerischen Regierung feierlich versprochen haben, für die ganze Dauer des Konflikts die schweizerische Neutralität peinlichst zu respektieren und sich jeder politischen Aktivität zu enthalten, die Deutschland Anlaß geben könnte, diese Neutralität als kompromittiert anzusehen. In einem Rundschreiben an den Beamtenstab forderte der Generalsekretär diesen zu einer strikt neutralen Haltung auf und ermahnte ihn, alles zu unterlassen, was der Schweiz Unannehmlichkeiten bereiten könnte <sup>3) 4)</sup>.

of a neutralised League, which seems to be so generally accepted at the present time» (Parl. Deb., H. C., vol. 353, No. 198, col. 1178).

<sup>1)</sup> Die schweizerische Regierung hatte zwar die in der Presse verbreiteten Gerüchte dementiert, wonach sie im April 1939 in dieser Frage einen Druck auf den Generalsekretär ausgeübt, geschweige denn ihm ultimative Forderungen gestellt habe. Doch hatten offenbar inoffizielle Besprechungen zwischen Vertretern des Bundesrats und dem Generalsekretär stattgefunden, und es liegen auch Berichte vor (vgl. die Zeitschrift *De Volkenbond* 1939, S. 275; *Nieuwe Rotterdamsche Courant* vom 13. September 1939), wonach die schweizerische Regierung dem Generalsekretär zu verstehen gegeben hatte, daß sie es begrüßen würde, wenn das Sekretariat nach Kriegsausbruch sobald wie möglich Genf verlasse. Sie soll diesen Wunsch mit der Befürchtung motiviert haben, daß das Verbleiben des Völkerbundes in Genf ihr die Wahrung der Neutralität erschweren könne. Der Generalsekretär hatte daraufhin Vorkehrungen für die provisorische Verlegung des Sitzes nach Vichy bzw., wenn Frankreich zu den kriegführenden Mächten gehören würde, nach einem amerikanischen Land, Argentinien oder den Vereinigten Staaten, getroffen (Näheres siehe *Neue Zürcher Zeitung* vom 13. und 15. Juni und vom 19. Juli 1939).

<sup>2)</sup> Vgl. *Nieuwe Rotterdamsche Courant* vom 13. September 1939.

<sup>3)</sup> Vgl. *L'Europe Nouvelle* 1939, p. 1183: »La S. d. N. a décidé d'être neutre... comme tous les étrangers bénéficiant, pendant les hostilités, du droit d'asile dans un pays non-belligérant«; ferner *L'Europe Nouvelle* 1939, S. 986; 1940, S. 327 (»Statut neutralitaire, accepté par les dirigeants genevois«).

<sup>4)</sup> Auf die Notwendigkeit, außerhalb der ideologischen Gegensätze zu bleiben und ein neutrales, objektives Verhalten zu wahren, hatte der Generalsekretär das Personal

Diese Selbstbescheidung der Sekretariatsleitung entsprach neben den verständlichen Rücksichten auf die Neutralität der Schweiz auch der Erkenntnis, daß unter den obwaltenden Umständen jede politische Tätigkeit, der sich der Völkerbund nicht mehr gewachsen fühlte, nicht nur zwecklos sei, sondern die schwere Krise der Genfer Liga nur verschärfen könnte. Dafür sollte die internationale Zusammenarbeit der Mitglieder auf technischem Gebiet gefördert und die Bearbeitung der den politischen Gegensätzen entrückten Probleme in den Vordergrund gestellt werden. Sowohl im Sekretariat als auch in den Delegationen der Völkerbundsstaaten herrschte das Bestreben, dem Völkerbund über die für ihn in politischer Hinsicht tote Zeit hinwegzuhelfen und ihm die Möglichkeit zu geben, sich auf anderen Gebieten wenigstens so weit zu betätigen, um sich am Leben zu erhalten <sup>1)</sup>).

Es war zu prüfen, welche Art von unpolitischer Tätigkeit die Völkerbundsorgane unter den heutigen Verhältnissen noch weiter führen könnten und insbesondere welche finanziellen Mittel dafür zur Verfügung ständen, denn die Ereignisse der letzten Jahre, das Ausscheiden so vieler Mitglieder, darunter dreier Großmächte, die zusammen 6 Millionen Schw. Fr. an Jahresbeiträgen gezahlt hatten, hatten es mit sich gebracht, daß die Völkerbundskasse notleidend geworden war, und die Vermutung lag nahe, daß die Finanzen im Kriege noch schlechter würden. Auch auf technischem Gebiet mußte ein Abbau stattfinden und ein entsprechendes weitgehendes Sparprogramm in Angriff genommen werden, das insbesondere durch Streichung einer Anzahl von Beamtenposten die Aufrechterhaltung eines aufs äußerste reduzierten Betriebes erlauben würde. Eine Reihe von Völkerbundsarbeiten, an denen auch Nichtmitgliedstaaten interessiert waren und die der Erfüllung von Aufgaben dienten, die dem Völkerbund durch internationale Konventionen übertragen worden waren (Hygiene, Rauschgiftbekämpfung, Flüchtlinge), mußten in gewissem Umfange weitergeführt werden. Fraglich erschien aber, ob auch das Forschungsprogramm auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet (Ernährung, Wohnungsbau, soziale Hygiene, Probleme der Steuererhebung, Fragen der Weltwirtschaft und Statistik) und die zahlreichen Publikationen unter den heutigen Bedingungen in großem Umfange fortgesetzt werden könnten. In einer Radioansprache äußerte sich Untergeneralsekretär Lester am 21. Oktober 1939 in bezug auf das

---

schon bei früheren Gelegenheiten hingewiesen. Vgl. seine Ansprache vom 7. Mai 1938 vor den versammelten Funktionären (Journ. Off. 1939, p. 95) und seine Ausführungen im Völkerbundsrat vom 20. Januar 1939 (Journ. Off. 1939, p. 94).

<sup>1)</sup> Vgl. in diesem Sinne die Äußerungen von Hambro bei der Eröffnung der Septembertagung der Kontrollkommission (Résumé Mensuel des Travaux de la S. d. N. 1939, p. 409) und die Ausführungen des Grafen Carton de Wiart bei der Eröffnung der XX. Versammlung (Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 4).

künftige Arbeitsprogramm dahin, daß der Völkerbund zur Zeit drei Aufgaben vor sich habe: seine Tätigkeit den Notwendigkeiten der gegenwärtigen Krise anzupassen, das Material vorzubereiten, das ihn befähigen würde, an der dem Kriege folgenden Regelung mitzuarbeiten, und die wirtschaftlichen Bedingungen des künftigen Wiederaufbaus zu untersuchen. Am Ende des Krieges könnten die Erfahrungen, die man in Genf in zwanzigjähriger Arbeit gewonnen habe, die wertvollsten Dienste für die Reorganisation der Weltwirtschaft leisten. Aus diesen Gründen müsse ein internationales Organ wie der Völkerbund, der mehr als irgendeine andere Institution Erfahrung in der Bekämpfung von wirtschaftlichen und finanziellen Krisen besitze, während der gegenwärtigen kritischen Periode erhalten bleiben im Hinblick auf die noch schwerere Krise, die nach Abschluß der Kämpfe ausbrechen könnte <sup>1)</sup>.

Der Generalsekretär selbst schien sich allerdings nicht allzu viele Illusionen über die Aussichten auch der technischen Arbeit des Völkerbundes im Kriege zu machen. Schon am 5. September 1939 wies er in einer Ansprache an die Sekretariatsmitglieder darauf hin, daß die volle Tätigkeit des Völkerbundes durch den Krieg unterbrochen sei, und gab zu verstehen, daß Maßnahmen ergriffen werden müßten, um auch die interne Organisation der unvermeidlichen radikalen Arbeitseinschränkung anzupassen. Er bereitete seine Mitarbeiter auf eine schwere Zeit vor, denn, sagte er, »nous ne pouvons continuer à vivre comme organisation privilégiée à l'abri de tout risque« <sup>2)</sup>.

Während aber der Generalsekretär bereit schien, sich damit abzufinden, die Tätigkeit des Völkerbundes auf das Minimum zu beschränken, das notwendig war, um ihn am Leben zu erhalten bzw. ihn nicht in einen vollkommenen Schlaf versinken zu lassen, bestand der Direktor des Internationalen Arbeitsamtes Winant auf einer möglichst uneingeschränkten Fortsetzung der sozialen Arbeit seiner Organisation. Dieser Streit ging über den Rahmen des Völkerbundes hinaus, da eine Reihe von Nichtmitgliedern des Völkerbundes, darunter die Vereinigten Staaten und Brasilien, der Internationalen Arbeitsorganisation angehörten. Überhaupt bekundeten die amerikanischen Staaten, die über 2 Millionen Schw. Fr. an Beiträgen leisteten, ein großes Interesse an einer möglichst ungekürzten weiteren Tätigkeit des Arbeitsamtes und erwarteten von diesem dieselben Leistungen wie vor dem Kriege <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Vgl. *Résumé Mensuel des Travaux de la S. d. N.* 1939, p. 426 ss.

<sup>2)</sup> Vgl. *Le Temps* vom 7. September 1939.

<sup>3)</sup> Diese Einstellung wurde auch auf der zweiten amerikanischen Arbeitskonferenz — die man trotz des Krieges in Havanna (21. November bis 5. Dezember 1939) abhalten ließ als Kundgebung der Vitalität der internationalen Organisation der Arbeit und ihres Willens, die ihr übertragenen Funktionen weiter zu verrichten — durch die einstimmige Annahme folgender feierlicher Erklärung (*déclaration solennelle*) bekräftigt:

Der Unterstützung der Washingtoner Regierung gewiß, vertraten die beiden Amerikaner, der Vorsitzende des Verwaltungsrates Goodrich und der Direktor des Arbeitsamtes Winant, den Standpunkt, daß die sozialen Studien des Arbeitsamtes auch im Kriege ihren vollen Wert behielten, da gerade die Kriegszeit eine Reihe von sozialen Problemen akut werden ließe, und daß dieses Amt nach dem Kriege eine Reihe von Problemen zu meistern haben würde, deren Vorbereitung schon jetzt in Angriff genommen werden müßte. Infolgedessen waren sie nicht damit einverstanden, daß das Arbeitsamt fast zu voller Untätigkeit verurteilt wurde, nur weil der als politisches Organ abgewirtschaftete Völkerbund es für notwendig hielt, zu einer sehr wesentlichen Einschränkung seiner Arbeit zu schreiten. Sie konnten sich auf die Ansicht des Verwaltungsrates stützen, der auf Grund von zwei Berichten der innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation noch vor dem Ausbruch des Krieges geschaffenen Krisenkommission am 14. Juni 1939 einstimmig beschlossen hatte, daß das Arbeitsamt im Kriegsfall mit allen Mitteln versuchen sollte, seine Tätigkeit möglichst in vollem Umfange fortzusetzen<sup>1)</sup>. Außerdem haben über dreißig Mitgliedstaaten denselben Wunsch geäußert und sich dafür ausgesprochen, daß die Aufgaben, die nach Ansicht des Verwaltungsrates erfüllt werden müßten, auch erfüllt würden. Auch die Krisenkommission, die nach Kriegsausbruch auf Grund der ihr für den Kriegsfall erteilten Vollmachten an Stelle des Verwaltungsrates zusammentrat und zwei Tagungen (am 20./21. September und am 10./12. Oktober 1939) abhielt, hatte den ihr vom Direktor des Arbeitsamtes vorgelegten umfangreichen Studienplan, der systematische Untersuchungen über Probleme der Arbeit und der Sozialpolitik vorsah, die durch den Krieg aufgeworfen wurden bzw. nach Beendigung des Krieges auftauchen würden, einstimmig gebilligt und ohne Widerspruch verschiedene Wünsche nach weiteren Untersuchungen zur Kenntnis genommen. Insbesondere sollte das Arbeitsamt außer der Weiterführung der ihm durch seine Verfassung übertragenen Aufgaben noch über alle sozialen Veränderungen, die infolge des Krieges und der Mobilisation

«Considérant qu'en raison de la politique constructive qu'elle a adoptée, l'Organisation internationale du Travail a un rôle essentiel à jouer dans l'édification d'une paix internationale stable fondée sur la collaboration dans la recherche de la justice sociale pour tous les peuples du globe;

Les représentants des Gouvernements, des employeurs et des travailleurs du Continent américain ... s'engagent à fournir l'appui le plus entier des Gouvernements et des peuples du Continent américain pour que l'Organisation internationale du Travail puisse poursuivre avec une vigueur non diminuée ses efforts en vue d'aboutir à l'idéal élevé que constitue le règne de la justice sociale « (Journal des Nations vom 8. Februar 1940).

<sup>1)</sup> Näheres vgl. in B. I. T. Bulletin Officiel, vol. XXIV, Nr. 4, p. 97ss.; Informations Sociales vom 2. Oktober 1939, S. 411, und vom 30. Oktober 1939, S. 547.

in kriegführenden sowie in neutralen Ländern vor sich gingen, Material sammeln und Informationen verbreiten<sup>1)</sup>.

Über diesen Streit um den Umfang der unpolitischen Arbeit des Völkerbundes und der mit ihm zusammenhängenden Organisationen wie überhaupt über alle Einzelheiten der weiteren Tätigkeit des Bundes, die letzten Endes von den verfügbaren finanziellen Mitteln abhing, hatte die Kontrollkommission<sup>2)</sup> zu entscheiden, welche über ihre frühere Funktion eines Organs der Finanzkontrolle hinausgewachsen war, da die XIX. Versammlung vorsorglich am 30. September 1938 folgenden Beschluß gefaßt hatte:

»Le Secrétaire général et, pour ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail, le Directeur du Bureau international du Travail pourront prendre, avec l'approbation de la Commission de contrôle, se prononçant à la majorité, toutes mesures et toutes décisions administratives ou financières exceptionnelles . . . qui leur apparaîtraient nécessaires. Ces mesures et décisions auront dans ce cas la même force et valeur que si elles avaient été prises par l'Assemblée.«<sup>3)</sup>

Diese Resolution trat am 2. September 1939 durch eine Entscheidung des geschäftsführenden Präsidenten der XIX. Versammlung de Valera in Kraft<sup>4)</sup>. Dadurch wurde die Kontrollkommission für interne Angelegenheiten des Völkerbundes zu seinem wichtigsten Organ, das an Stelle der Versammlung die notwendigen administrativen und finanziellen Maßnahmen treffen durfte.

Sie tagte zum ersten Mal nach dem Inkrafttreten ihrer neuen Vollmachten in Genf vom 18. bis zum 20. September 1939, um einen allgemeinen Überblick über die finanziellen Aussichten des Völkerbundes zu gewinnen und über die künftige Gestaltung seiner Tätigkeit zu beraten. Infolge des Wegfalles verschiedener Mitgliedstaaten und der unbefriedigenden Eingänge von Beiträgen seitens einer Reihe von noch aktiven Mitgliedern kam die Kommission zu dem Schluß, daß die von der sog. »Commission des économies budgétaires«<sup>5)</sup> beschlossenen Ein-

1) Vgl. Journal des Nations vom 19. Oktober 1939.

2) Die Kontrollkommission steht unter dem Vorsitz des Norwegers Hambro und setzt sich nach dem Ausscheiden des ungarischen Mitgliedes Ottlik und des sowjetrussischen Mitgliedes Stein, das noch vor dem Kriege erfolgte, aus folgenden Persönlichkeiten zusammen: Sir Cecil Kisch (Großbritannien), de Boissanger (Frankreich), Holma (Finnland) und Pardo (Argentinien). Nach Kriegsausbruch hat sich die Kommission durch Kooptation um zwei neue Mitglieder erweitert: Graf Carton de Wiart (Belgien) und Colijn (Holland).

3) Actes de la 19<sup>e</sup> Ass., pl., p. 140.

4) Vgl. Journ. Off. 1939, p. 420.

5) Diese aus 5 unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte Kommission, die von der XIX. Versammlung geschaffen wurde, hatte in ihrem Bericht vom 12. Dezember 1938 (Document A. 7. 1939. X) empfohlen, den Voranschlag für 1940 im Vergleich mit dem für 1939 bewilligten um 20% zu kürzen. Der Etat für 1939, der 32 234 000 Schw. Fr.

sparungen nicht ausreichten und daß eine weitere Kürzung der Ausgaben unvermeidlich geworden sei. Infolgedessen wurde das Sekretariat angewiesen, für das Jahr 1940 einen neuen Voranschlag auszuarbeiten, der im Vergleich zum Etat für 1939 um etwa ein Drittel gekürzt werden müßte <sup>1)</sup>).

Der neue Voranschlag wurde von der Kontrollkommission auf ihrer zweiten Tagung vom 13. bis zum 16. Oktober 1939 geprüft. Die vom Sekretariat entsprechend den Weisungen der Kommission vorgenommene Kürzung der Ausgaben um 33 % konnte nur durch umfangreiche Entlassungen innerhalb des Personals erzielt werden. Ein Abbau des Personals hatte bereits Anfang 1939 eingesetzt, und die Zahl der Funktionäre war bis zum Kriegsausbruch von 735 auf 523 gesunken. Der Krieg hatte bereits große Lücken unter den zahlreichen, den kriegsführenden Mitgliedstaaten angehörenden Beamten, die zum Heeresdienst herangezogen wurden, entstehen lassen. Den von der Kontrollkommission beschlossenen Ersparungen mußten aber noch viel mehr Beamte zum Opfer fallen: als erster Schritt zur Verwirklichung des neuen Abbauplanes wurde zum 1. Januar 1940 weiteren 147 Sekretariatsmitgliedern gekündigt <sup>2)</sup>. Den Personalabbau bekamen in erster Linie die politischen Abteilungen zu spüren, die zusammengelegt oder in radikaler Weise verkleinert wurden, so daß der größte Teil der Personalausgaben nunmehr auf die technischen Ämter entfiel <sup>3)</sup>. Da die im Personalstatut für Fälle von Beamtenkündigungen infolge einer Aufhebung der entsprechenden Posten festgelegten Bedingungen bei einer so großen Zahl von Entlassungen zu einer ungeheuren Belastung der Finanzkasse des Völkerbundes geführt hätten, mußte von den betreffenden Bestimmungen des Statuts abgesehen werden. Nach Empfehlung der Kontrollkommission sollten die Beamten vor die Wahl gestellt werden, entweder ihren Anstellungsvertrag suspendieren zu lassen, wobei der Völkerbund neben einer geringen einmaligen Gratifikation ihre Beiträge zur Pensionskasse weiterzahlen würde, oder ihren Abschied zu nehmen, in welchem Falle ihnen eine bestimmte Entschädigung, deren Höhe sich nach ihrem Dienstalter zu richten hätte, ausbezahlt würde <sup>4)</sup>. Den verbleibenden Beamten wurde nahe gelegt, freiwillig Kürzungen ihrer Gehälter auf sich zu nehmen, die je nach der Gehaltshöhe bis 20 % betragen konnten.

ausmachte, mußte demnach auf 25½ Millionen Schw.Fr. gekürzt werden. In Ausführung dieser Empfehlung hatte das Sekretariat der Kontrollkommission einen Voranschlag für 1940 vorgelegt, der im Vergleich zum Etat für 1939 um 21,18% reduziert war (Journ. Off. 1939, p. 418). Allein das Budget des Sekretariats wurde um 2 Millionen Schw.Fr. gekürzt.

<sup>1)</sup> Vgl. Rapport sur l'œuvre de la S. d. N., juillet — mi-novembre 1939 (Doc. A. 6 (a). 1939, p. 48/49).

<sup>2)</sup> Vgl. Journal des Nations vom 4. Januar 1940.

<sup>3)</sup> Journ. Off. 1939, p. 419.

<sup>4)</sup> Journ. Off. 1939, p. 420.

Diese radikalen Abbaumaßnahmen fanden die Billigung der Kontrollkommission, doch gingen dort — infolge der erwähnten Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Generalsekretär des Völkerbundes und dem Direktor des Arbeitsamtes über den Umfang der Tätigkeit der beiden Institutionen — die Beratungen über die Kürzung des Etats des Arbeitsamtes nicht glatt vonstatten. Das Krisenkomitee der Arbeitsorganisation hatte sich bereits im Juni 1939 mit gewissen Abstrichen im Etat und mit einem entsprechenden Beamtenabbau abgefunden, widersetzte sich aber jetzt den erheblichen neuen Kürzungen. Außerdem verlangte das Krisenkomitee eine Garantie, daß der im Gesamtetat für das Arbeitsamt bewilligte Posten auch dann in voller Höhe zur Auszahlung käme, wenn das Budget des Völkerbundes durch Ausfälle von Mitgliedsbeständen mit einem Defizit abschliesse, während die Kontrollkommission mit dieser Forderung nicht einverstanden war, da ihre Erfüllung die Aufstellung eines neuen höheren Etats, der die möglichen Ausfälle in Rechnung stellen würde, nach sich ziehen müßte.

Da die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kontrollkommission und den Vertretern des Verwaltungsrates des Arbeitsamtes auf der Oktober-Tagung der Kommission nicht aus der Welt geschafft werden konnten, wurden sie einer späteren Regelung vorbehalten; inzwischen mußte überlegt werden, auf welche Weise der Etat überhaupt verabschiedet werden könnte. Eine Zeitlang trug man sich mit der Absicht, die Zustimmung der Mitgliedstaaten auf schriftlichem Wege zu erlangen, da aber dieses ungewöhnliche Verfahren bei manchen Mitgliedern auf Ablehnung stoßen konnte und dem Generalsekretär an einer raschen Verabschiedung des Etats gelegen sein mußte, schlug der Generalsekretär am 24. Oktober 1939 vor, die XX. Versammlung am 4. Dezember zu eröffnen. Sie hätte auch die Aufgabe, diejenigen Ratsmitglieder zu ersetzen, deren Mandate normalerweise im September 1939 abgelaufen wären, und die Richter für die Haager Cour für eine neue neunjährige Periode zu wählen. Es sollte sich um eine kurze, mehr auf interne Fragen beschränkte Tagung handeln. Infolgedessen hatte eine Reihe von Regierungen mit Rücksicht auf die europäische Lage vor, sich nicht durch Außenminister oder Sonderdelegationen vertreten zu lassen, sondern durch ihre ständigen diplomatischen Vertreter in Bern oder beim Völkerbund. Wie schon im September, so sahen auch jetzt viele Mitgliedstaaten dem Zusammentritt einer Bundesversammlung mit Unbehagen entgegen. In London und Paris schien man Befürchtungen zu hegen, daß die Tagung unangenehme Überraschungen — insbesondere von sowjet-russischer Seite — mit sich bringen könnte, und sah sich nicht gern in Genf einer geschlossenen Front von Neutralen gegenüberstehen <sup>1)</sup>. Auf

<sup>1)</sup> Vgl. Berliner Börsen-Zeitung vom 8. November 1939.

der anderen Seite zögerten manche neutralen Staaten, an einer Versammlung teilzunehmen, wo leicht für sie heikle Fragen aufgeworfen werden könnten, denn es bestand keine Gewähr dafür, daß insbesondere die lateinamerikanischen Staaten infolge ihrer geographischen Lage nicht mit größerer Freimütigkeit die aktuellen europäischen Probleme berühren und sich nicht auf technische Fragen beschränken würden. Außerdem barg die mögliche Anwesenheit von Delegierten aus der Tschecho-Slowakei und Polen, die immer noch in den Listen als Mitglieder aufgeführt werden, die Gefahr in sich, die Debatte von vornherein auf die politische Ebene zu verlagern. Insbesondere war zu befürchten, daß bei der Prüfung der Vollmachten eines polnischen Delegierten von sowjetrussischer Seite Schwierigkeiten gemacht würden. Als es sich infolgedessen herausstellte, daß die polnische Regierung von Angers auf die Entsendung eines Vertreters nach Genf nicht verzichten wollte, wie man es anfänglich angenommen hatte, teilten sogar solche Mitgliedstaaten, die bereits der Einberufung der Versammlung zugestimmt hatten, dem Generalsekretär mit, daß sie die Tagung unter den gegenwärtigen Umständen für unangebracht hielten.

Insbesondere waren Schweden und Holland dieser Ansicht und ließen dem Generalsekretär eine entsprechende Mitteilung zugehen. Auf der Suche nach einer Lösung, die den Zusammentritt der auf den 4. Dezember angesetzten Versammlung umgehen und doch die notwendige Verabschiedung des Etats sichern würde, verfielen beide Regierungen auf folgenden Ausweg: Darauf Bezug nehmend, daß die XIX. Versammlung nur vertagt worden war <sup>1)</sup> und jederzeit von ihrem Präsidenten, dem irischen Ministerpräsidenten de Valera, einberufen werden konnte, schlugen sie vor, nicht die Vollversammlung selbst, sondern nur ihre für finanzielle Fragen zuständige 4. Kommission, in der alle Mitglieder vertreten sind, nach Genf zur Beratung des Vorschlages für 1940 einzuberufen. Der von der Kommission aufgestellte Etatsentwurf sollte dann den einzelnen Regierungen zur Ratifikation der von ihren Vertretern in der Kommission erteilten Zustimmung zugestellt werden. Am 11. November 1939 benachrichtigte der Generalsekretär die Bundesmitglieder, daß eine Reihe von Regierungen die Einberufung der Versammlung zur Zeit für unzweckmäßig halte, und unterbreitete ihnen den holländisch-schwedischen Vorschlag <sup>2)</sup>. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten stimmte diesem Vorschlag zu. Nur China hatte sich dahin geäußert, daß die Versammlung nicht vertagt, sondern sobald wie möglich einberufen werden sollte, und Norwegen, obgleich es sich der Mehrheit fügen wollte, hielt den Zusammentritt der Versammlung

<sup>1)</sup> Actes de la 19<sup>e</sup> Ass., pl., p. 100.

<sup>2)</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 13. November 1939.

für wichtig. Die britische Regierung gab der Hoffnung Ausdruck, daß die jetzige Entscheidung eine künftige Einberufung der Versammlung nicht präjudizieren würde, sobald eine solche allgemein für zweckmäßig gehalten würde. Auch die kanadische Regierung war der Meinung, daß es außer den finanziellen Fragen noch andere gäbe, die der Versammlung zu unterbreiten wünschenswert wäre<sup>1)</sup>. Am 18. November 1939 teilte der Generalsekretär den Mitgliedstaaten mit, daß die Entscheidung zugunsten einer Vertagung der XX. Versammlung und der Einberufung der 4. Kommission der XIX. Versammlung nach Genf zum 4. Dezember ausgefallen sei<sup>2)</sup>. Durch diese Entscheidung glaubte man, am besten der Notwendigkeit einer Verabschiedung des Etats gerecht zu werden, ohne sich der mit der Einberufung der Versammlung verbundenen Gefahr von politischen Zwischenfällen auszusetzen<sup>3)</sup>. Das heikle Problem der Beglaubigungsschreiben konnte auf diese Weise umgangen werden, da es sich nun um eine Kommission der Versammlung von 1938 handelte, auf der eine Prüfung der Vollmachten bereits stattgefunden hatte.

Dem Völkerbundssekretariat selbst war die nun getroffene Entscheidung nicht willkommen, denn, wie behauptet wurde<sup>4)</sup>, die wirkliche Ursache seiner Bemühungen um die Einberufung der Versammlung war nicht so sehr die Verabschiedung des Etats, als die Annahme des sog. Bruce-Berichtes — auf den noch zurückzukommen sein wird —, die eine interne Reorganisation des Genfer Mechanismus ermöglicht hätte. An dieser lag dem Sekretariat aus Selbsterhaltungsgründen sehr, da es darin eine Rettungsmöglichkeit für den Völkerbund erblickte. Unerwartete Ereignisse brachten es aber mit sich, daß der Wunsch des Sekretariats nach einer Tagung der Versammlung doch in Erfüllung ging. Kaum hatte sich nämlich die 4. Kommission der XIX. Versammlung zur Prüfung des Etats in Genf eingefunden, als die finnische Regierung den Generalsekretär ersuchte, in Anwendung der Artt. 11 und 15 des Völkerbunds Paktes unverzüglich den Rat und die Versammlung einzuberufen und diese Instanzen zu veranlassen, alle Maßnahmen zu ergreifen, um den sowjetrussischen Angriff aufzuhalten<sup>5)</sup>. Am 5. Dezember 1939 gab der Generalsekretär bekannt, daß die Versammlung zum 11. Dezember einberufen sei. An diesem Tage wurde sie vom Präsidenten des Rates, der bereits am 9. Dezember zusammengetreten war, offiziell als die im September fällig gewesene 20. ordentliche Tagung eröffnet, doch zeigte sie angesichts ihrer beschränkten Tagesordnung, ihrer kurzen

1) *Résumé Mensuel des Travaux de la S. d. N.* 1939, p. 487.

2) *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. November 1939.

3) *Nieuwe Rotterdamse Courant* vom 17. November 1939.

4) Vgl. z. B. *L'Europe Nouvelle* 1939, S. 1184.

5) *Journ. Off.* 1939, p. 509.

Dauer und des vereinfachten Verfahrens alle Merkmale einer außerordentlichen Tagung.

Was die *Tagesordnung* betrifft, so hatte das Bureau beschlossen, die ursprünglich für die XX. Versammlung in Aussicht genommenen Fragen nicht mehr zur Grundlage der Beratungen zu nehmen. Vielmehr sollten neben dem sowjetrussisch-finnischen Konflikt, der den Anlaß zur Einberufung der Versammlung gegeben hatte, nur drei Fragen behandelt werden: das Budget für 1940, die Wahl nichtständiger Ratsmitglieder und der Bruce-Bericht über die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet. Das Sekretariat hatte jetzt die Gelegenheit wahrgenommen, das Bureau von der Wichtigkeit dieses Berichtes zu überzeugen, und durchgesetzt, daß die Erörterung dieser Frage in Angriff genommen würde. Dagegen wurde vom Bureau beschlossen, die fällige Wahl der Richter des Ständigen Internationalen Gerichtshofs für eine neue Periode von 9 Jahren nicht vorzunehmen, so daß die derzeitigen Richter gemäß Art. 13 Abs. 3 des Cour-Statuts bis auf weiteres im Amte verblieben sind <sup>1)</sup>.

Infolge der so beschränkten Tagesordnung lag kein Anlaß vor, alle üblichen Kommissionen zu bilden. Neben der 4. Kommission für finanzielle Fragen, die bereits am 4. Dezember als eine Kommission der XIX. Versammlung ihre Tätigkeit aufgenommen hatte und diese jetzt als eine Kommission der XX. Versammlung fortsetzen durfte, wurden nur Sonderausschüsse für die Untersuchung des finnischen Appells und für die Prüfung des Bruce-Berichtes eingesetzt.

Das auf Grund eines Berichtes der 4. Kommission von der Versammlung verabschiedete *Gesamtbudget* des Völkerbundes für 1940 betrug 21451408 Schw. Fr. und war um 33,4% kleiner als dasjenige für 1939. Am schwersten wurde von den Sparmaßnahmen das Sekretariat betroffen. Sein Budget wurde um 33,45% gekürzt, während der Etat der Haager Cour nur um 15,3% und derjenige der Internationalen Arbeitsorganisation um 23,96% gekürzt wurde, nachdem kurz vorher eine entsprechende Einigung zwischen der Kontrollkommission und dem Arbeitsamt zustande gekommen war. Letzterem wurde auch ein Betrag von 1,2 Millionen Schw. Fr. zur Verfügung gestellt, um es gegen eine infolge eines möglichen Ausfalls von Mitgliederbeiträgen etwa eintretende Verminderung der im Etat veranschlagten Einnahmen zu schützen <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Der Gerichtshof hatte bereits am 30. November 1939 für den Fall einer Vertagung der Wahlen vorsorglich beschlossen, daß auch sein Präsident Guerrero und sein Vize-Präsident Sir Cecil Hurst ihre Ämter weiter ausüben sollten, ebenso die Mitglieder und Ersatzmitglieder der einzelnen Kammern (vgl. Völkerbundsdocument C. 402. M. 306. 1939. V.).

<sup>2)</sup> Vgl. Bericht des schweizerischen Bundesrats (Bundesblatt 1940, Bd. I, Nr. 5, S. 143); Verslag van de twintigste Zitting van de Vergadering, 's-Gravenhage 1940, S. 11; Journ. Off. de la S. d. N. 1939, p. 418.

Die *Ratswahlen* vollzogen sich in zwei Etappen. Zunächst wurden die jährlich frei werdenden drei nichtständigen Sitze besetzt, die diesmal Bolivien, Neuseeland und Schweden innegehabt hatten. Mit Rücksicht auf die Zeitumstände wurden die Wahlregeln vom 15. September 1926, wonach für die Wiederwahl eines ausscheidenden Ratsmitgliedes eine vorherige Wiederwählbarkeitserklärung erforderlich war, sowie der Beschluß vom 2. Oktober 1933, dem zufolge die Kandidaten schriftlich 48 Stunden vor der Wahl aufgestellt werden mußten und die Wahl nicht vor dem siebenten Tage der Session stattfinden durfte, suspendiert. Danach wurde Bolivien auf Vorschlag der übrigen lateinamerikanischen Staaten erneut gewählt, während an Stelle Neuseelands die Südafrikanische Union und an Stelle Schwedens Finnland einen nichtständigen Ratsitz erhielten. Nach der innerhalb der Gruppe der Oslo-Staaten verabredeten Rotation war eigentlich Holland an der Reihe, für einen Ratsitz zu kandidieren. Da aber Belgien bereits im Rat saß, hielt es die niederländische Regierung für zweckmäßiger, auf ihren Vorrang zugunsten eines nordischen Staates zu verzichten. Die Wahl Finnlands durch die Versammlung sollte eine Sympathiekundgebung für das schwer geprüfte Land darstellen und auch die Überzeugung der Versammlung zum Ausdruck bringen, daß Finnland den Konflikt mit der Sowjetunion überleben würde.

Die zweite Etappe bildeten die Wahlen für die im Jahre 1936 geschaffenen zwei provisorischen Sitze <sup>1)</sup>, die jetzt mit dem Ausscheiden Chinas und Lettlands frei geworden waren. Am 14. Dezember 1939 verfügte der Rat auf Empfehlung der Versammlung die Beibehaltung der beiden Sitze für eine neue Periode von 3 Jahren, worauf China und Ägypten von der Versammlung gewählt wurden. Litauen, das in Übereinstimmung mit den anderen beiden baltischen Staaten das ausscheidende Lettland im Rat ersetzen wollte, hatte seine am 1. August 1939 aufgestellte Kandidatur am 10. Dezember zurückgezogen.

Seit dem 14. Dezember 1939 zählt der Völkerbundsrat nur zwei ständige Mitglieder (Frankreich und Großbritannien), da der Austritt Italiens inzwischen rechtskräftig geworden ist und die Sowjetunion am 14. Dezember aus dem Bunde ausgeschlossen wurde. Außerdem setzt sich der Rat noch aus folgenden elf nichtständigen Mitgliedern zusammen: Ägypten, Belgien, Bolivien, China, der Dominikanischen Republik, Finnland, Griechenland, Iran, Jugoslawien, Peru und der Südafrikanischen Union. Normalerweise hätten Belgien, Iran und Peru im September 1940 aus dem Rat ausscheiden und durch neue Mitglieder ersetzt werden müssen, falls die XXI. Versammlung getagt hätte.

Die letzte der drei Fragen, die neben dem finnischen Appell auf der Tagesordnung der XX. Versammlung stand, war die Förderung der in-

<sup>1)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. VII, S. 134 ff.

ternationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet. Diese Frage, die gewöhnlich nach dem sie behandelnden *Bruce-Bericht* benannt wird, stellte ein Überbleibsel des ad acta gelegten umfangreichen Materials zur Paktreform dar, das man noch zu retten hoffte, und ging auf eine am 8. September 1937 vom britischen Unterstaatssekretär Lord Cranborne dem Reformausschuß des Völkerbundes vorgelegte Denkschrift über die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern zurück<sup>1)</sup>. In dieser Denkschrift hatte Lord Cranborne die Ansicht vertreten, daß die Zusammenarbeit mit den Nichtmitgliedstaaten zwar keinen gleichwertigen Ersatz für die Universalität des Völkerbundes darstelle, doch dann von besonderem Interesse werden könne, wenn sich herausstellen sollte, daß die Universalität sich praktisch nicht erreichen ließe<sup>2)</sup>.

Entsprechend einem in der 6. Kommission der XIX. Versammlung von Unterstaatssekretär Butler gemachten Vorschlag<sup>3)</sup> hatte sodann die Versammlung am 30. September 1938 eine Resolution angenommen, in der sie zum Ausdruck brachte, daß jede Anregung der Nichtmitglieder zur Erweiterung der unpolitischen Zusammenarbeit von den Mitgliedstaaten günstig aufgenommen werden würde<sup>4)</sup>, und den Generalsekretär damit beauftragt, die Resolution den Nichtmitgliedstaaten zu übermitteln. Auf Grund einer Anregung des Generalsekretärs, der in der Ratssitzung vom 23. Mai 1939 auf die freundlich gehaltene Antwortnote der Regierung der Vereinigten Staaten vom 2. Februar 1939<sup>5)</sup> hinwies, war dann vom Völkerbundsrat am 27. Mai 1939 die Einsetzung eines Sonderausschusses zum Studium der erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Nichtmitgliedstaaten sowie zur Erweiterung des Völkerbundsmechanismus für technische Fragen beschlossen worden<sup>6)</sup>. Der mit 7 Sachverständigen besetzte Ausschuß, dessen Vorsitz der Australier Bruce, der Präsident des Koordinationskomitees des Völkerbundes für Wirtschafts- und Finanzfragen, übernommen hatte, hatte nach Abschluß seiner Pariser Tagung (7. bis 12. August 1939) einen umfangreichen Bericht vorgelegt<sup>7)</sup>, der am 22. August 1939 veröffentlicht wurde.

1) Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 160.

2) Völkerbundsdokument A. 7. 1938. VII [C. S. P. 21], p. 65.

3) Actes de la 19<sup>e</sup> Ass., C. VI, p. 106.

4) Actes de la 19<sup>e</sup> Ass., pl., p. 142.

5) The Department of State, Press Releases vol. XX, No. 491, p. 152. Völkerbundsdokument C. 77. M. 37. 1939. VII.

6) Vgl. Rapport sur l'œuvre de la S. d. N. 1938/39 (Doc. A. 6. 1939), p. 38—40; Journ. Off. 1939, p. 263, 272.

7) Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social (Völkerbundsdokument A. 23. 1939).

In diesem Bericht wird einleitend bemerkt, daß die übliche Bezeichnung für die unpolitische Arbeit des Völkerbundes »technische Tätigkeit« durch »Tätigkeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet« ersetzt werden sollte, und eine Aufzählung dessen, was darunter zu verstehen sei, gegeben. Die Erfahrung lehre, daß für die Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlstandes nationale Maßnahmen allein unzureichend seien und daß ein Austausch von Erfahrungen und eine Koordinierung nationaler Maßnahmen sich als notwendig erwiesen. Zu diesem Zweck habe sich der Völkerbund einen Apparat geschaffen, dessen Bedeutung schon daraus hervorginge, daß er 60% des Budgets in Anspruch nehme. Nach einem Überblick über die Tätigkeit des Völkerbundes auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet und nach einer Schilderung der Vorteile, die die Zentralisierung dieser Arbeiten im Völkerbunde den Mitgliedern und den Nichtmitgliedern bietet, wird festgestellt, daß im Interesse einer weiteren Entwicklung dieser Tätigkeit eine Reform der gegenwärtig dazu dienenden Organisation erforderlich sei. Vor allem sei die Schaffung eines eigenen höchsten Organs für die einheitliche Leitung der betreffenden Arbeiten notwendig. Da es wünschenswert sei, möglichst viele Staaten — gleichgültig ob Mitglieder des Völkerbundes oder nicht — für dieses Werk zu vereinigen, sollte in dem neu zu schaffenden Organ auch Nichtmitgliedern die Möglichkeit gegeben werden, an den technischen Arbeiten des Völkerbundes auf der Grundlage der Gleichberechtigung aktiv mitzuarbeiten. Zu diesem Zweck schlägt der Bericht vor, ein Zentralkomitee für wirtschaftliche und soziale Fragen ins Leben zu rufen und ihm die Leitung und Aufsicht über die Tätigkeit der verschiedenen Ausschüsse des Völkerbundes, die sich mit diesen Fragen befassen, an Stelle des Völkerbundsrats zu übertragen. Näheres über die Zusammensetzung und Zuständigkeit des neu zu schaffenden Organs enthält ein dem Bericht beigefügter »Entwurf zur Gründung eines Zentralkomitees für Wirtschafts- und Sozialfragen«<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Projet de constitution du Comité central des questions économiques et sociales (Völkerbundsdocument A. 23. 1939, S. 23). Der Entwurf, der vom Generalsekretär Avenol verfaßt war (vgl. Doc. C. 121. M. III. 1940), lautet:

1. Es wird ein Zentralkomitee gegründet, dem die Leitung der einzelnen Ausschüsse für wirtschaftliche und soziale Fragen übertragen wird.
2. Das Zentralkomitee wird sich zunächst aus Vertretern von 24 Staaten zusammensetzen, die von der Versammlung auf Antrag ihres Bureaus auf ein Jahr gewählt werden. In der Folge wird die Zahl der im Komitee über einen Sitz verfügenden Staaten und die Dauer ihres Mandates an Hand der gewonnenen Erfahrung festgesetzt werden.
3. Jedes im Zentralkomitee nicht vertretene Völkerbundsmitglied, dem eine bestimmte Frage von besonderem Interesse erscheint, wird eingeladen, einen Vertreter zu entsenden, der an den Sitzungen des Komitees während der Prüfung der betreffenden Frage in der Eigenschaft eines Mitgliedes teilnehmen wird.

Der Hauptzweck des Bruce-Planes lag darin, eine mit dem Völkerbunde in möglichst loser Verbindung stehende, quasi-unabhängige, insbesondere der Kontrolle des Völkerbundsrates nicht unterstehende Organisation zu schaffen, die in der Bestimmung ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufgaben und Ziele frei sein sollte. So weit es sich um die unpolitische Arbeit des Völkerbundes handelte, sollte an die Stelle des Völkerbundsrates der neue zentrale Wirtschaftsrat treten, in dem die Mitglieder und Nichtmitglieder des Völkerbundes auf gleichberechtigter Basis vertreten sein könnten und der als autonome Körperschaft sein eigenes Budget aufstellen, mit den Nichtmitgliedern des Bundes verhandeln und Maßnahmen für deren Mitwirkung, Vertretung und Beitragszahlung treffen dürfte. Durch die klare Scheidung zwischen der politischen und unpolitischen Tätigkeit des Bundes <sup>1)</sup>, die ihren Ausdruck in der Differenzierung der dafür zuständigen Organe fand, hofften die Urheber

4. Das Zentralkomitee wird ermächtigt, höchstens 8 Mitglieder, deren Mitarbeit ihm besonders nützlich erscheint, ad personam, in Anbetracht ihrer speziellen Kenntnisse und der ihnen eigenen Autorität, auf dem Wege der Kooptation hinzuzuziehen.
5. Das Zentralkomitee wird beauftragt, die Bedingungen für die Zusammenarbeit derjenigen Staaten zu prüfen, die an den Arbeiten auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet teilnehmen wollen, und wird ermächtigt, alle ihm geeignet erscheinenden Maßnahmen zu ergreifen, um diese Beteiligung zu erleichtern. Jeder an dieser Tätigkeit teilnehmende Staat wird diejenigen Rechte genießen, die einem Völkerbundsmitglied gemäß § 3 zukommen.
6. Der Generalsekretär wird dem Zentralkomitee jährlich einen Budgetentwurf für die Gebiete der Wirtschafts- und Sozialfragen unterbreiten. Nach seiner Prüfung durch das Zentral-Komitee wird dieser Entwurf dem im Finanzreglement des Völkerbundes vorgesehenen Verfahren unterworfen. Dieser Voranschlag wird alle direkten und indirekten Ausgaben enthalten müssen, die sich auf die genannten Gebiete beziehen.
7. Das Zentralkomitee wird mindestens einmal im Jahr tagen. Der Generalsekretär hat der Versammlung einen Jahresbericht über die Tätigkeit des Zentralkomitees sowie über das Programm künftiger Arbeiten, welche die Inanspruchnahme von Budgetkrediten erfordern, vorzulegen.
8. Das Zentralkomitee wird die Befugnis haben, sich selbst sein internes Reglement zu geben, seine Tagesordnung zu genehmigen, seinen Präsidenten und sein Bureau zu wählen, die Mitglieder der großen ständigen Kommissionen zu ernennen, soweit es die geltenden internationalen Konventionen zulassen, und im Bedarfsfalle andere Ausschüsse einzusetzen. Die Tagesordnung des Zentralkomitees hat alle Fragen zu enthalten, welche ihm ein an seinen Arbeiten teilnehmender Staat zur Prüfung unterbreiten könnte. Alle Beschlüsse werden mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefaßt. Das Zentralkomitee wird befugt sein, für die Zeit zwischen seinen Tagungen sein Bureau mit der Ausübung aller ihm etwa übertragenen Funktionen zu beauftragen.

<sup>1)</sup> Unpolitisch vom Standpunkt des Völkerbundes aus, denn vielen der zu dieser Rubrik gehörenden Probleme kommt im inneren Bereich der Einzelstaaten politische Bedeutung zu. Infolgedessen hatte auch der Bruce-Bericht die Bezeichnung »technische« für diese Art Tätigkeit abgelehnt und eine Spezifikation und Aufzählung der betreffenden Gebiete vorgezogen (vgl. Völkerbundsdokument A. 23. 1939, S. 6).

des Planes, einerseits den technischen Arbeiten des Völkerbundes den ihnen gebührenden Platz zuzuweisen, andererseits die Mitarbeit der Nichtmitglieder bedeutend zu erleichtern, die aus Abneigung gegen die politischen Bindungen des Paktes dem Bunde überhaupt nicht beigetreten waren oder ihn im Hinblick auf seine politischen Mißerfolge wieder verlassen hatten: Durch die Heranziehung dieser Staaten zur Beitragsleistung hoffte man außerdem die Verluste, die dem Völkerbundsbudget durch die Austritte zugefügt waren, auszugleichen.

Die Bruce-Vorschläge sind von der führenden britischen Wirtschaftszeitschrift »Economist« revolutionär genannt worden <sup>1)</sup>, und die französische politische Revue »L'Europe Nouvelle« hat sie als »remaniement fondamental des services et des activités de la Ligue« bezeichnet <sup>2)</sup>. Tatsächlich liefen diese Vorschläge praktisch gesehen auf nichts geringeres hinaus, als auf eine Strukturänderung des Völkerbundes <sup>3)</sup>, auf eine Umwandlung des politischen Völkerbundes in einen technischen Organismus. In aller Stille, ohne Aufsehen und große Debatten und unter dem Deckmantel einer internen Umgruppierung und einer rationelleren Verteilung der Zuständigkeiten sollte eine Reform eingeleitet werden, die, wie ihre Urheber hofften, den Völkerbund — wenn auch in anderer Form — am Leben erhalten würde.

Außer der Rettungsaktion zugunsten des Völkerbundes, die den Verfassern des Bruce-Berichtes und den ihnen nahestehenden Völkerbundskreisen vorgeschwebt hatte, erwarteten manche von dem geplanten Zentralkomitee, daß es eine wichtige Rolle bei der Regelung wirtschaftlicher Nachkriegsprobleme spielen und eine Organisation des Friedens auf wirtschaftlicher Basis in Angriff nehmen würde <sup>4)</sup>. Zum mindesten sollte es Vorarbeit leisten für den Tag, wo alle Kriegführenden bereit sein würden, an Beratungen über die Neuorganisation internationaler Wirtschaftsfragen teilzunehmen in der Erkenntnis, daß politische Abmachungen nur dann von Dauer sein können, wenn sie von einer wirtschaftlichen Grundlage getragen werden.

Von den Sekretariatskreisen hat man schließlich behauptet, daß ihr besonderes Interesse an dem Zustandekommen der im Bruce-Bericht vorgesehenen Organisation der Hoffnung entspringe, vermittels des neuen Zentralausschusses, dessen Arbeiten sie vorzubereiten hätten, in die künftigen Friedensverhandlungen eingeschaltet zu werden <sup>5)</sup>.

Nachdem es dem Sekretariat gelungen war, die Erörterung in der Versammlung trotz der stark eingeschränkten Tagesordnung zu sichern,

1) »Revolutionary recommendations« (vgl. Economist vom 3. Februar 1940, S. 199).

2) L'Europe Nouvelle 1939, p. 1184.

3) Vgl. L'Europe Nouvelle 1940, S. 245.

4) Vgl. Völkerbundsdokument A./C. S. R. B./1939, S. 6.

5) Vgl. L'Europe Nouvelle 1939, p. 1184.

wurde am 11. Dezember 1939 für die Prüfung des Berichtes ein Sonderausschuß aus Vertretern aller anwesenden Mitgliedstaaten eingesetzt, der unter dem Vorsitz des belgischen Delegierten Bourquin tagte. In der Debatte wurde besonderer Wert darauf gelegt, daß der Ausdruck *questions économiques et sociales* in weitestem Sinne verstanden würde und daß die im Bruce-Bericht gegebene Aufzählung der darunter fallenden Fragen nicht erschöpfend sei. Bourquin erörterte u. a. die Gründe, die zu dem Vorschlag über die Einsetzung eines besonderen Zentralausschusses geführt hätten: einerseits sei der Völkerbundsrat durch andere Aufgaben zu sehr in Anspruch genommen, um wirtschaftliche und soziale Fragen mit dem ihnen gebührenden Interesse zu behandeln<sup>1)</sup>, andererseits müsse für die Mitarbeit der Nichtmitglieder eine sichere Rechtsgrundlage durch ihre Beteiligung an der Leitung und an der Aufsicht über das technische Werk des Völkerbundes geschaffen werden. Bourquin sprach die Hoffnung aus, daß die Teilnahme von Nichtmitgliedern an den wirtschaftlichen und sozialen Arbeiten des Völkerbundes die vielen Austritte, die aus politischen Gründen erfolgt seien, wieder ausgleichen würde.

Nach Schluß der Debatte wurde ein von der britischen Delegation eingebrachter Resolutionsentwurf gutgeheißen und an die Versammlung weitergeleitet, die ihn am 14. Dezember 1939 annahm<sup>2)</sup>. In dieser Resolution wurden der Bruce-Bericht und die dort enthaltenen Vorschläge gebilligt und als erste Maßnahme zur Anpassung des zur Zeit bestehenden Apparates für internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet an die Entwicklung in der Welt bezeichnet. Da die im Bruce-Bericht umschriebenen wirtschaftlichen und sozialen Ziele des Völkerbundes auf breitester Grundlage weiterverfolgt und entwickelt werden müßten, ersuchte die Versammlung ihr Bureau, das im Bruce-Bericht vorgesehene Zentralkomitee zu konstituieren. Dieses Komitee hätte möglichst rasch die Bedingungen für die Mitwirkung der Nichtmitglieder auszuarbeiten und müßte im Bedarfsfalle seine Tätigkeit mit derjenigen des Internationalen Arbeitsamtes in Einklang bringen, das aber seine Selbständigkeit und seine Befugnisse wie bisher beibehalten würde<sup>3)</sup>.

1) Völkerbundsdokument A./C. S. R. B./1939, S. 1.

2) Vgl. Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 23.

3) Dieser Vorbehalt wurde in die Resolution auf ausdrücklichen Wunsch des Direktors des Internationalen Arbeitsamtes aufgenommen, der in einem Schreiben an den Generalsekretär vom 3. November 1939 seinen Befürchtungen Ausdruck gegeben hatte, daß der Eindruck entstehen könnte, daß die Vorschläge des Bruce-Berichtes über die Vereinheitlichung der ganzen technischen Tätigkeit unter der Aufsicht des Zentralkomitees auch auf die Internationale Organisation der Arbeit Anwendung finde, und aus diesem Grunde folgende Bitte aussprach: »Au cas où l'Assemblée approuverait les propositions dont il s'agit, la résolution qui exprimera sa décision devrait faire ressortir tout à fait clairement que la création du nouveau comité n'affecte pas l'autonomie ni la compétence de l'Organisation internationale du Travail« (vgl. Völkerbundsdokument A./C. S. R. B./1. 1939).

Gleichzeitig mit der Annahme der Resolution durch die Versammlung schlug das Bureau vor, gewissermaßen als Vorstufe des Zentralausschusses ein Organisationskomitee einzusetzen, das den Kern darstellen sollte, aus dem sich das endgültige Zentralkomitee mit der Zeit entwickeln würde. Im Organisationskomitee sollten folgende 10 Staaten vertreten sein: Argentinien, Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Holland, Norwegen, Portugal, die Schweiz und die Türkei. Das Komitee hätte die Richtlinien für die Wahl der 8 Sachverständigen, die dem Zentralausschuß angehören würden, festzulegen und die notwendige Fühlungnahme mit den Nichtmitgliedstaaten, die auf der Grundlage des Bruce-Berichtes zur Mitarbeit bereit seien, aufzunehmen. Nach Abschluß dieser Vorarbeiten würde dann die Ernennung der Mitglieder des Zentralausschusses durch den Präsidenten der Völkerbundsversammlung auf Grund eines vom Organisationskomitee gemeinsam mit dem Generalsekretär ausgearbeiteten Vorschlages erfolgen <sup>1)</sup>.

Parallel mit den drei hier erwähnten Fragen, der Etatberatung, den Ratswahlen und dem Bruce-Bericht, liefen die Verhandlungen über die Hauptangelegenheit, die die Einberufung der Versammlung veranlaßt hatte, nämlich den *sowjetrussisch-finnischen Konflikt*.

Als man sich in Genf bereits auf die technischen Arbeiten eingestellt und sich an die politische Stille gewöhnt hatte, wurde der Völkerbund durch den unerwarteten Appell der finnischen Regierung vom 3. Dezember 1939 aus seinem Schlummer geweckt, um sich wieder einmal auf das Gebiet der hohen Politik zu begeben.

Über die wahren Gründe, die die finnische Regierung zu diesem Schritte bewogen haben, den sie wohl nach vorhergehender Fühlungnahme mit den übrigen nordischen Staaten, aber, wie behauptet wurde <sup>2)</sup>, ohne Wissen der Westmächte unternommen hatte, ist nichts näheres bekannt geworden. Nach den offenkundigen Mißerfolgen des Völkerbundes in den letzten Jahren und nach seiner vollkommenen Passivität im europäischen Kriege kann die finnische Regierung kaum große Illusionen in bezug auf die Aussichten ihres Appells gehegt haben. Andererseits gebot die schwierige Lage des kleinen Landes im Streit mit einem mächtigen Nachbarn der finnischen Regierung, nichts zu unterlassen, was zu einer — und sei es noch so geringen — Erleichterung beitragen könnte. Vor allem mag ihr vorgeschwebt haben, daß durch einen Appell des Völkerbundes an seine Mitglieder die moralische Unterstützung, der sich die finnische Regierung gewiß war, konkretere Formen annehmen könnte und — wie im chinesisch-japanischen Konflikt — einzelne Mitglieder zu einer materiellen Hilfe bewegen würde. Ferner war der finnische Wunsch

<sup>1)</sup> Vgl. Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 23.

<sup>2)</sup> Vgl. Pertinax in L'Europe Nouvelle 1939, S. 1346.

erklärlich, nach dem Scheitern der bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion den Streit — und sei es nur um Zeit zu gewinnen — vor ein internationales Forum zu bringen und dort, nicht mehr isoliert, sondern unter den Auspizien des Völkerbundes, eine Einigung mit der Sowjetunion erneut zu versuchen. Da die Sowjetunion Völkerbundsmitglied war, durfte angenommen werden, daß sie sich auf das im Pakt vorgesehene Verfahren einlassen würde. Infolgedessen brauchte das Ingangsetzen des Verfahrens nicht von vornherein als aussichtslos zu erscheinen.

Trotz der allgemeinen Sympathie für Finnland wurde der finnische Appell von den meisten europäischen Mitgliedern mit Besorgnis aufgenommen. Die Schweiz ließ sofort dem Generalsekretär mitteilen, man möge mit Rücksicht auf ihre Neutralität die politischen Verhandlungen strikte auf den finnisch-sowjetrussischen Konflikt beschränken. Alle Delegationen waren sich darin einig, der Schweiz alle Schwierigkeiten zu ersparen, und auch von den Westmächten wurden keine Einwände erhoben. Infolgedessen konnte die Versammlung ohne Widerspruch als einzige politische Frage den finnisch-sowjetrussischen Konflikt auf ihre Tagesordnung setzen, nachdem die Delegationen der Oslo-Staaten diese Maßnahme in einem Schreiben an den Präsidenten der Versammlung gefordert hatten <sup>1)</sup>.

Die Verhandlungen der Versammlung über den finnisch-sowjetrussischen Konflikt <sup>2)</sup> dauerten nur drei Tage und endeten mit einer feierlichen Verurteilung der Sowjetunion, die sich geweigert hatte, in Genf zu erscheinen, und dadurch sich selbst »außerhalb des Paktes« gestellt hätte, sowie mit ihrem Ausschluß aus dem Völkerbunde, der auf Empfehlung der Versammlung vom Völkerbundsrat ausgesprochen wurde <sup>3)</sup>, ferner mit der Annahme eines dringenden Appells an die Mitglieder, Finnland materielle und humanitäre Hilfe angedeihen zu lassen und sich jeder Handlung zu enthalten, die die Widerstandskraft Finnlands schwächen könnte. Das Ausmaß der Hilfeleistung wurde dem Ermessen jedes einzelnen Staates überlassen, und für die technische Durchführung durften Völkerbundsbeamte zur Verfügung gestellt werden. Mit Rücksicht auf die Neutralität der Schweiz sollte die auf Koordinierung der Hilfsmaßnahmen gerichtete Tätigkeit des Völkerbundssekretariats außerhalb des schweizerischen Gebietes stattfinden. Der Generalsekretär

<sup>1)</sup> Vgl. das Schreiben der Delegationen von Belgien, Holland, Luxemburg, Dänemark und Schweden (*Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 7*). Die norwegische Regierung hatte sich an diesem Schritt nicht beteiligt, da ihr Delegierter Hambro zum Präsidenten gewählt worden war. Letzterer war aber während der Verhandlungen darauf bedacht, für die Einhaltung dieser Verabredung zu sorgen (*Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 13, 25*).

<sup>2)</sup> Vgl. darüber den Bericht von Makarov, oben S. 308ff.

<sup>3)</sup> Vgl. *Journ. Off.* 1939, S. 506; oben S. 313f.

wurde ermächtigt, auch mit Nichtmitgliedstaaten wegen einer eventuellen Beteiligung an den Hilfsmaßnahmen zu verhandeln <sup>1)</sup>).

Zum erstenmal in der Geschichte des Völkerbundes wurde von der Maßnahme des Art. 16 Abs. 4 Gebrauch gemacht und ein Mitgliedstaat aus dem Völkerbunde ausgeschlossen. Von einer Anwendung anderer Sanktionen war aber auf der Versammlung keine Rede. Obgleich kein Zweifel darüber möglich war, daß der Völkerbund einer solchen Aufgabe nicht mehr gewachsen war, fühlte sich die Presse der Westmächte veranlaßt, die Unzweckmäßigkeit solcher Maßnahmen im vorliegenden Falle zu beweisen <sup>2)</sup>. Diese Haltung fand ihre Bestätigung in der Unterhausrede des Ministerpräsidenten Chamberlain, der am 14. Dezember 1939 erklärte, daß die britische Regierung, so sehr sie auch die sowjetrussische Aggression verurteile, der Ansicht sei, daß alle Bemühungen auf eine friedliche Lösung des Streites und, sollte dies nicht möglich sein, auf Gewährung materieller Hilfe an das Opfer des Angriffes gerichtet werden müßten <sup>3)</sup>. Die Westmächte, die sogar nach der Besetzung Ostpolens durch die Sowjettruppen die Beziehungen zur Sowjetunion nicht abgebrochen hatten, hätten es auch im finnischen Konflikt lieber gesehen, daß die Versammlung sich auf eine bloße moralische Verurteilung des sowjetrussischen Vorgehens beschränkt hätte. Doch konnten sie sich nicht dem Verlangen der Mehrheit der Mitglieder nach einer entschiedeneren Aktion gegen Sowjetrußland widersetzen, da sie dadurch den Austritt Argentiniens, das den Ausschluß der Sowjetunion zur Bedingung seines Verbleibens im Völkerbunde gemacht hatte, und einer Reihe anderer lateinamerikanischer Staaten, die sich Argentinien angeschlossen hatten, sowie auch Portugals herbeigeführt hätten. Infolgedessen folgten die Westmächte, ohne selbst in dieser Frage irgendwie hervorzutreten <sup>4)</sup>, der von den lateinamerikanischen Staaten ergriffenen Initiative in der Hoffnung, daß der Ausschluß sich als eine leere Geste erwiese, aus der die Sowjetunion keine ernststen Konsequenzen ziehen würde, da sie schließlich nicht ihre Beziehungen zu allen am Beschluß des Völkerbundes beteiligten Staaten abbrechen könnte <sup>5)</sup>.

Die Tätigkeit des Völkerbundes im finnisch-sowjetrussischen Konflikt wurde als Erfolg gepriesen. In Wahrheit aber bedeutete der Ausschluß Sowjetrußlands für den Völkerbund den Verlust einer weiteren Groß-

1) Vgl. Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 52.

2) Vgl. Pertinax in L'Europe Nouvelle 1939, S. 1374; Times vom 11. Dezember 1939, S. 9.

3) Parl. Deb., H. C., vol. 355, No. 9, col. 1336.

4) Die Times hatte sich bereits am 9. Dezember dahin geäußert, daß Kriegführende sich in dieser Angelegenheit auf die Unterstützung unparteilicher und desinteressierter lateinamerikanischer Staaten zu beschränken hätten (Times vom 9. Dezember 1939, S. 6).

5) Vgl. Pertinax in L'Europe Nouvelle 1939, S. 1374.

macht, und zwar zu jenem Zeitpunkt auch der letzten neutralen Großmacht, so daß der Völkerbundsrat vom 14. Dezember 1939 ab nur zwei ständige Ratssitze zählt, die beide von kriegführenden Großmächten besetzt sind. Dadurch hat der Völkerbund in noch größerem Maße als zuvor den Charakter eines einseitigen Staatenblockes erhalten. Im übrigen läßt sich die Begeisterung über die neu erwachte Energie der Genfer Liga auf das richtige Maß zurückführen, wenn man bedenkt, daß die Einmütigkeit des Völkerbundes in dieser Frage durchaus keine absolute war und der Mut, den die Bundesmitglieder bewiesen haben sollen, offenbar in einem direkten Verhältnis zu der Entfernung ihrer Länder vom Schauplatz des Konfliktes gestanden hat. Während die südamerikanischen Staaten in der Frage des Ausschlusses führend waren, suchten diejenigen Mitgliedstaaten, die in der Reichweite der Sowjetunion lagen, alles zu vermeiden, was sie in den Augen dieses Landes hätte kompromittieren können <sup>1)</sup>. So konnte auch Präsident Hambro, der in der Schlußsitzung das Ergebnis der Tagung sonst mit schwungvollen Worten feierte <sup>2)</sup>, die »hésitations naturelles« einzelner Mitglieder nicht unerwähnt lassen.

Was schließlich die materielle und humanitäre Hilfe an Finnland, die doch in das individuelle Ermessen der Mitgliedstaaten gelegt wurde, betrifft, so braucht hier die Rolle des Völkerbundes nicht überschätzt zu werden, da diese Hilfe wohl in den meisten Fällen auch ohne Aufforderung des Völkerbundes spontan geleistet worden wäre. Der sogenannten Koordinierung der Hilfsmaßnahmen durch Völkerbundsbeamte kam, wie die spätere Entwicklung des Konfliktes zeigte, auch keine wesentliche Bedeutung zu, da die einzelnen Regierungen und die privaten Organisationen hauptsächlich direkt mit der finnischen Regierung verhandelten. Übrigens wurde ihr, auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten,

<sup>1)</sup> Vgl. insbesondere die Haltung der drei nordischen und der baltischen Staaten. Im Namen der ersteren gab der schwedische Delegierte Undén folgende Erklärung ab: »En se référant à l'attitude générale et bien connue de leurs Gouvernements à l'égard des sanctions, nos délégations déclarent s'abstenir de prendre position sur la résolution en tant qu'elle vise une mesure entrant dans le cadre du système des sanctions«. Für die baltischen Staaten erklärte der lettische Delegierte Feldmans, daß »ces trois délégations se sont abstenues dans la discussion du rapport et du projet de résolution. Elles s'abstiendront également dans le vote, ayant des réserves à formuler quant à la résolution et particulièrement sur l'application éventuelle de l'article 16 du Pacte, au sujet de laquelle ces trois pays ont déjà pris position lors de l'Assemblée de 1938« (vgl. Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 36). Litauen beeilte sich außerdem, seine bereits am 1. August 1939 aufgestellte Kandidatur für einen nichtständigen Ratssitz zurückzuziehen.

<sup>2)</sup> »Nous allons... quitter cette Assemblée... avec un nouvel espoir au cœur, parce qu'un Etat membre a fait appel à l'assistance de la S. d. N. et ne l'a pas fait en vain, et parce que la flamme a été maintenue vivante au milieu de la terrible tempête qui s'est déchaînée sur le monde« (vgl. Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 39).

der Charakter einer kollektiven Völkerbundsaktion ausdrücklich abgesprochen<sup>1)</sup>.

Trotz alledem läßt sich nicht verkennen, daß das plötzliche Wiederauftreten des Völkerbundes auf der politischen Weltbühne mancherorts das Vertrauen auf die bereits abgeschriebenen Genfer Methoden erneut geweckt zu haben scheint und insbesondere bei den südamerikanischen Staaten, die von dem Erfolg ihrer Initiative in der Frage des Ausschlusses der Sowjetunion befriedigt waren, das gesunkene Ansehen des Völkerbundes gehoben und die stark gelockerten Bande, die diese Staaten mit der Genfer Institution verbanden<sup>2)</sup>, befestigt hat. Von der öffentlichen Meinung der Völkerbundsstaaten wurde die Aktion des Völkerbundes

<sup>1)</sup> Vgl. die Erklärung des holländischen Delegierten van Steenwijk: »Le concours des services techniques de la S. d. N. ne saurait nullement être considéré comme une action collective de la S. d. N., mais uniquement comme une assistance, de la part de ses services techniques, aux Membres individuels qui voudraient venir en aide à la Finlande«, und die beinahe gleichlautende Erklärung des belgischen Delegierten Carton de Wiart (Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 35/36). Die Schweiz hatte durch ihren Delegierten Rappard ihre Überzeugung zum Ausdruck gebracht, daß die Mitwirkung der technischen Dienstzweige des Völkerbundssekretariats bei der Organisation der Hilfeleistung für Finnland keine Tätigkeit auf eidgenössischem Boden in sich schließen werde, welche mit der schweizerischen Neutralität im Widerspruch stehen könne (Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 32).

<sup>2)</sup> Kennzeichnend für das Verhältnis der lateinamerikanischen Mitglieder zum Völkerbund kurz vor dem Ausbruch des Krieges war es, daß sogar ein so treues Mitglied wie Kolumbien, dessen Präsident, Santos, als Anhänger der Genfer Liga bekannt ist, die Initiative für eine Beratung aller amerikanischen Völkerbundsmitglieder über die künftigen Beziehungen zum Völkerbund ergriffen hatte, die auch die Möglichkeit eines gemeinsamen Austrittes der betreffenden Staaten aus der Genfer Institution zum Gegenstand haben sollte. In einem am 18. Juni 1939 den in Bogotá akkreditierten diplomatischen Vertretern der amerikanischen Völkerbundsmitglieder ausgehändigten Memorandum hatte das kolumbianische Außenministerium ausgeführt, daß angesichts der Prestigekrise, die der Völkerbund durchmache und die ihn notwendigerweise dazu führen würde, entweder seine politischen Funktionen aufzugeben und sich in eine technische Organisation zu verwandeln oder seine politischen Interventionen auf den europäischen Kontinent zu beschränken oder schließlich sogar sich aufzulösen, die kolumbianische Regierung den Zeitpunkt für gekommen halte, eine Konsultation zwischen den lateinamerikanischen Staaten, die dem Völkerbunde noch treu geblieben seien, in Gang zu bringen, um eine einheitliche Stellungnahme dieser Staaten zu der Frage herbeizuführen, ob sie in der Genfer Liga bleiben oder sich ganz bzw. teilweise aus Genf zurückziehen sollten.

Von den acht Staaten, die darauf geantwortet haben, hat nur ein einziger ohne jede Einschränkung den Willen bekundet, im Völkerbunde zu verbleiben. Zwei Staaten haben sich für die Notwendigkeit ausgesprochen, nach einer grundlegenden Revision der Völkerbundssatzung in der Genfer Liga weiterhin zu bleiben. Zwei weitere Staaten haben ihre Trennung von Genf von der Errichtung einer den Völkerbund ersetzenden amerikanischen Liga abhängig gemacht. Zwei andere Staaten haben sich zu einem individuellen Austritt bereit erklärt, und ein Staat hat schließlich den gleichzeitigen, gemeinsamen und vollkommenen Austritt aller lateinamerikanischen Staaten aus dem Völkerbunde befürwortet (vgl. Ministerio de Relaciones Exteriores de Columbia. Memoria de Rel. Ext. presentada al Congreso nacional 1940, p. 319).

als spontaner Protest des Weltgewissens gegen das Vorgehen der Sowjetunion gegenüber Finnland aufgefaßt. Auch der schweizerische Bundesrat schloß seinen Bericht an die Bundesversammlung vom 30. Januar 1940 mit folgenden Worten:

»Es ist zu begrüßen, daß das finnische Volk in seinem heldenmütigen Kampf um seine Unabhängigkeit die einstimmige Sympathie der Versammlung gewonnen hat, und man begreift auch, daß sein Angreifer eine Sanktion verwirkt hat, die vielleicht als die schwerste für ein Mitglied der Völkergemeinschaft betrachtet werden kann. Indem sich der Völkerbund gegen den Rechtsbrecher auflehnte, hat er eine Stellung eingenommen, die mit den großen, seiner Schaffung zugrunde liegenden Prinzipien im Einklang steht. Der Angriff ist gebrandmarkt worden, und damit ist der Gerechtigkeit Genüge geschehen<sup>1)</sup>.«

Diese Stimmung machten sich die Westmächte für ihre eigenen Zwecke zunutze. Ihre Presse erging sich in Betrachtungen darüber, wie unlogisch es eigentlich sei, daß der Völkerbund sich mit einem örtlichen Konflikt befasse, während er in dem viel wichtigeren europäischen Krieg neutral bleiben wolle, ja ihn ganz zu ignorieren trachte. Einem Verfahren, das die sowjetrussische Aggression verurteile, den polnischen Delegierten aber daran hindere, seine Klagen vorzubringen, hafte etwas Wirklichkeitsfremdes an<sup>2)</sup>. In der Versammlung und im Völkerbundsrat versuchten die Vertreter der Westmächte verschiedentlich, — anknüpfend an die Ausführungen von Lord Halifax, der bereits am 5. Dezember 1939 im Oberhaus den sowjetrussischen Angriff als direkte Folge der deutschen Politik bezeichnet hatte<sup>3)</sup> — das sowjetrussische Vorgehen gegen Finnland mit demjenigen Deutschlands gegenüber einer Reihe seiner Nachbarn gleichzustellen. Während sie mit ziemlicher Zurückhaltung gegen die Sowjetunion Stellung nahmen, ergingen sie sich in heftigen Ausfällen gegenüber Deutschland, das als Hauptschuldiger hingestellt wurde, dem eigentlich die Verurteilung des Völkerbundes gelten sollte, da die Sowjetunion schließlich nichts anderes getan habe als dem deutschen Beispiel zu folgen. So sagte Butler<sup>4)</sup> in der Versammlung und im Rat, daß es sich bei dem sowjetrussischen Vorgehen um das letzte Glied einer Kette von Angriffen handle. Es sei die Folge der Überfälle, die Deutschland gegen die Tschechen und Polen verübt habe. Alle diese Handlungen seien als wesensgleich zu behandeln, wenn auch nicht alle von ihnen formell vor den Völkerbund gebracht worden seien. Sie ließen

1) Vgl. Bundesblatt 1940, Bd. 1, Nr. 5, S. 148.

2) Vgl. z. B. Economist vom 3. Februar 1940, S. 199; L'Europe Nouvelle 1939, S. 1347, 1375.

3) Vgl. Parl. Deb., H. L., vol. 115, No. 4, col. 127.

4) Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 33; Journ. Off. 1939, p. 507. Vgl. auch Megerle, Genf und die Neutralen, Berliner Börsen-Zeitung vom 4. Januar 1940 (Morgenausgabe).

sich nicht voneinander isolieren. Paul-Boncour <sup>1)</sup> erklärte seinerseits im Rat, daß er Sowjetrußland nicht verdammen könne, ohne daran zu denken, daß noch eine andere Verurteilung fällig sei. Der heutige Ratsbeschluß gelte daher in erster Linie Deutschland als dem eigentlichen Urheber der jetzigen europäischen Krise. Diese Äußerungen der beiden Delegierten, die sich an die Feststellungen in den beiden Noten, mit denen die Westmächte dem Völkerbund den Kriegszustand mit Deutschland notifiziert hatten, anschlossen <sup>2)</sup>, stellten offenbar den Versuch dar, sich vom Völkerbunde die Übereinstimmung ihres Krieges mit den Prinzipien des Paktes bescheinigen zu lassen und ihn im Rahmen des Völkerbundes zu legalisieren <sup>3)</sup>.

Im weiteren Verlauf des sowjetrussisch-finnischen Konfliktes versuchten die Westmächte, im Rahmen der vom Völkerbund empfohlenen Hilfeleistung an Finnland durch Entsendung eines Expeditionskorps auf dem Wege über die nördlichen Provinzen Norwegens und Schwedens sich die Kontrolle über diese für den Krieg gegen Deutschland strategisch und wehrwirtschaftlich wichtigen Gebiete zu verschaffen. Wie aus den Reden des französischen Ministerpräsidenten Daladier vom 12. März 1940 sowie des britischen Ministerpräsidenten Chamberlain und seines Außenministers Lord Halifax vom 19. März 1940 bekannt wurde <sup>4)</sup>, hatten die Westmächte der finnischen Regierung nahegelegt, einen öffentlichen Appell um militärische Hilfe zu erlassen. Beim Vorliegen eines solchen Appells beabsichtigten sie, die norwegische und schwedische Regierung in aller Form aufzufordern, den Durchmarsch des alliierten Expeditionskorps durch norwegisches und schwedisches Gebiet zu gestatten. Informelle Sondierungen, die sowohl von den Finnen wie von den Westmächten daraufhin in Stockholm und Oslo vorgenommen wurden, ergaben aber, daß die beiden Regierungen zwar Kriegsmaterial und Freiwillige in kleinen Gruppen, aber keine regulären Truppenformationen durchlassen würden. Eine Demarche des französischen und des britischen Gesandten, die in beiden nordischen Hauptstädten am 2. März 1940 erfolgte, vermochte die Stellungnahme Norwegens und Schwedens nicht zu ändern. Die Furcht, durch die Gewährung des Durchmarsches in den allgemeinen europäischen Krieg verwickelt und zum Kriegsschauplatz zu werden, hatte bei der schwedischen und norwegischen Re-

<sup>1)</sup> Journ. Off. 1939, p. 506/7.

<sup>2)</sup> Vgl. oben S. 248 und S. 251.

<sup>3)</sup> Bereits vor Ausbruch des Krieges hatte Lord Halifax in der Sitzung des Völkerbundsrats vom 23. Mai 1939 versucht, die britischen Bündnisverhandlungen zur Verhinderung »gewaltsamer Lösung von Streitfragen« als mit dem Geiste des Paktes in Einklang stehend hinzustellen (Journ. Off. 1939, p. 265).

<sup>4)</sup> Vgl. Rép. Française, Journ. Off. vom 13. März 1940 (Débats parlementaires No. 24, S. 508); Parl. Deb., H. C., vol. 358, No. 44, col. 1842 ss.; H. L., vol. 115, No. 33, col. 960 ss. Vgl. auch Makarov, a. a. O., S. 317.

gierung über die gefühlsmäßige Einstellung gesiegt<sup>1)</sup>. Finnland auf der anderen Seite hatte mit Rücksicht auf die schwierige Lage der beiden befreundeten Staaten auf einen Appell an die Westmächte verzichtet und sich für die Einleitung von Friedensverhandlungen mit der Sowjetunion entschlossen.

Britische Regierungsvertreter haben nachträglich den Eindruck erwecken wollen, daß es nicht in ihrer Absicht gelegen habe, in dieser Angelegenheit sich auf die Bestimmungen des Art. 16 Abs. 3 über das Durchmarschrecht zu berufen. Chamberlain hat in seiner Rede vom 19. März 1940 moralische Beweggründe in den Vordergrund gestellt und erklärt, daß die britische Regierung darauf gehofft habe, daß Schweden und Norwegen eine für das ihnen befreundete Finnland bestimmte militärische Hilfe, die für dieses Land die Rettung bedeutet haben könnte, nicht vereiteln würden<sup>2)</sup>. Lord Halifax hat am selben Tage im Oberhaus die Frage von Lord Davies, ob in den Verhandlungen mit Schweden und Norwegen eine Berufung auf Art. 16 des Paktes erfolgt sei, sogar ausdrücklich verneint:

»The noble Lord, Lord Davies, has asked me whether we in fact invoked Article 16 of the Covenant of the League of Nations in our negotiations with those countries... There were no formal negotiations in that sense with the Scandinavian States, although an appeal was made by the Finnish Government and ourselves to them to permit the passage of our troops... The appeal that we made on March 2 was the first formal appeal which we had made, but... we had made informal appeals before that. There was no reference in the appeal to Article 16, because, of course, we knew very well what the views of the Governments of Norway and Sweden were with regard to Article 16. It is quite legitimate to hold that the full application of Article 16 against the Soviet Union was not excluded under the resolution of December 14, but the noble Lord will not forget that the Swedish delegate at that meeting at Geneva to which he refers made a specific statement on behalf of his own country and of the Scandinavian States, saying that they made every reservation in so far as the resolution involved any measure coming within the scope of the system of sanctions... I have no doubt whatever in my mind that no useful purpose would have been served by asking the two Scandinavian Governments to assent to a position which they had been at every pains two months earlier to make plain that they would not in fact accept. We greatly regret their decision, of course,

<sup>1)</sup> Vgl. die Erklärung des schwedischen Königs vor dem Staatsrat vom 19. Februar 1940 (Nordisk Tidsskrift for Internat. Ret 1940, fasc. 1, D. 26; deutsch in Monatshefte für Ausw. Politik 1940, S. 283) und die Reichstagsrede des schwedischen Außenministers Günther vom 13. März 1940 (a. a. O., D. 29; deutsch in Monatshefte für Ausw. Politik 1940, S. 287).

<sup>2)</sup> »We hoped that, in face of a public appeal from Finland, the two countries concerned would feel that they could not stand in the way of what might be the salvation of their near neighbour and friend« (Parl. Deb., H. C., vol. 358, No. 44, col. 1843).

and His Majesty's Government must reserve their position as regards the interpretation which these countries have placed upon their obligations as Members of the League«<sup>1)</sup>).

Aber wie Lord Halifax selbst am Schluß seiner Ausführungen bemerkte, war die britische Regierung mit der Art, in der die beiden nordischen Staaten ihre Völkerbundspflichten auslegten, nicht einverstanden und hat sich ihre endgültige Stellungnahme zu dieser Frage vorbehalten. Im übrigen bezog sich die Feststellung von Lord Halifax über die Nichterwähnung des Art. 16 nur auf die Vorverhandlungen, denn auch die Demarche vom 2. März, die Lord Halifax als »first formal appeal which we had made« bezeichnete, galt nach der Auffassung des norwegischen Außenministers Koht nur einer präliminären Anfrage über die Stellungnahme der nordischen Staaten zum Durchmarsch des alliierten Expeditionskorps<sup>2)</sup>. Die Ausführungen von Lord Halifax gaben aber nicht Aufschluß über die Wendung, die die Dinge im entscheidenden Augenblick genommen hätten. Denn, wie von den britischen und französischen Ministern zugegeben wurde, die Vorbereitungen zur Entsendung des Expeditionskorps gingen bis zum letzten Moment weiter. Zwar begründete dies Chamberlain damit, daß die Alliierten auf eine Sinnesänderung der norwegischen und schwedischen Regierung gehofft hätten<sup>3)</sup>, die etwa durch den Druck der öffentlichen Meinung der betreffenden Länder, die für eine Intervention zugunsten Finnlands eintrat, bewirkt werden könnte. Es kann aber als sicher gelten, daß wenn nur der finnische Appell erfolgt wäre, die Alliierten Schweden und Norwegen zur Gewährung des Durchmarsches zu zwingen entschlossen waren<sup>4)</sup>. Sie hätten sich aber in diesem Falle, um selbst nicht als Angreifer zu erscheinen, auf keinen anderen juristischen Titel stützen können, als auf die Bestimmungen

<sup>1)</sup> Vgl. Parl. Deb., H. L., vol. 115, No. 33, col. 961.

<sup>2)</sup> »Preliminary inquiry as to whether Allied forces would be allowed to pass through«, zitiert von Lord Strabolgi in der Oberhausdebatte vom 19. März 1940 (Parl. Deb., H. L., vol. 115, No. 33, col. 942); in deutscher Übersetzung ist die Rundfunckerklärung Kohts vom 15. März 1940 in Monatshefte für Ausw. Politik 1940, S. 290 abgedruckt.

<sup>3)</sup> Vgl. Parl. Deb., H. C., vol. 358, No. 44, col. 1844.

<sup>4)</sup> Dies ergibt sich aus der Kammerrede Daladier's vom 12. März 1940, in der er von dem Widerstand der schwedischen und norwegischen Regierung sprach und dabei erklärte, daß »seul un appel de la Finlande aux Alliés peut leur permettre de surmonter cet obstacle«. Auch der bekannte Journalist Pertinax, dessen in L'Europe Nouvelle erschienenen Artikel öfters von der französischen Zensur verstümmelt wurden, so daß offenbar angenommen werden dürfte, daß die unbeanstandet gebliebenen Stellen im Einklang mit den Ansichten der Regierungskreise gestanden hätten, schrieb in bezug auf die geplante Entsendung des Expeditionskorps, daß »pour agir, pour forcer la Norvège et la Suède à nous accorder le passage, nous devons être à même de nous réclamer d'un appel formel de la Finlande« (L'Europe Nouvelle 1940, S. 339).

des Art. 16 Abs. 3 des Paktes, die ein Durchmarschrecht zwecks Hilfeleistung an das Opfer eines Angriffs begründen<sup>1)</sup>.

Verschiedenen Äußerungen britischer Staatsmänner läßt sich entnehmen, daß Großbritannien trotz dieses Fehlschlags sich wie bisher vorbehielt, sich gegebenenfalls des Völkerbundes im Kriege gegen Deutschland zu bedienen<sup>2)</sup>. Die durch die Besetzung Hollands, Belgiens und Luxemburgs, den Zusammenbruch Frankreichs und die Verdrängung Englands vom Kontinent bewirkte Umwälzung der europäischen Gesamtlage hat jedoch jedem Versuch, den Völkerbund für eine politische Aktion zu benutzen, vollkommen den Boden entzogen.

<sup>1)</sup> Die Haltung der öffentlichen Meinung der Westmächte in den betreffenden Tagen ließ auch keinen Zweifel daran aufkommen, daß es sich bei dem geplanten Durchmarsch um eine Anwendung des Art. 16 Abs. 3 gehandelt haben würde. So erklärte Lord Davies in der Oberhaussitzung vom 19. März 1940, daß die Alliierten nach der Verurteilung der Sowjetunion als Angreifer durch den Völkerbund am 14. Dezember 1939 das Recht hätten, den Durchmarsch auf Grund des Art. 16 zu fordern und nötigenfalls auch zu erzwingen (*we are entitled to enforce the rights which this provision confers upon all Members of the League*), da Art. 16 niemals formell abgeschafft wurde: *«This article has never been amended. It is still part of the public law, which cannot be repudiated at short notice by any Member of the League, or merely by a disclaimer on the part of its representative»* (Parl. Deb., H. L., vol. 115, No. 33, col. 929). Auch der ehemalige Kriegsminister Hore-Belisha hatte im Unterhaus am 19. März 1940 darauf angespielt, daß die Westmächte für eine Hilfe an Finnland auf Art. 16 zurückgreifen dürften: *«in asking passage for our troops, we were asking for no more than the right to discharge our obligations under the Covenant»* (Parl. Deb., H. C., vol. 358, No. 44, col. 1869). In der ersten Hälfte des März wurde die Frage wiederholt auch in der englischen und französischen Presse und im politischen Schrifttum der beiden Länder erörtert. So hat Lord Davies in einem Brief an die Times bereits am 7. März die von ihm später im Oberhaus vertretene Ansicht verfochten (vgl. Times vom 7. März 1940, S. 9), und in Frankreich hat eine Notiz der offiziellen Presseagentur Havas Schweden an die Verpflichtung zur Gewährung des freien Durchmarsches gemäß Art. 16 erinnert und hinzugefügt, daß man auf die Haltung Schwedens das Prinzip der Neutralität nicht anwenden könnte (vgl. Berliner Börsen-Zeitung vom 12. März 1940). Ferner wurde in der Revue des deux Mondes vom 1. April 1940 in einem Rückblick auf die politischen Ereignisse des vergangenen Monats behauptet, daß die Alliierten das Recht gehabt hätten, den Durchmarsch auf Grund des Art. 16 zu fordern: *«L'Article 16 du Pacte leur aurait permis de réclamer le libre passage à travers la Norvège et la Suède. En effet, les réserves ajoutées par M. Undén à la déclaration des Etats scandinaves du 1<sup>er</sup> juillet 1936, visaient l'application des sanctions, mais ne s'appliquaient pas au droit de passage»*, was allerdings kaum dem Sinn des von Undén angemeldeten Vorbehaltes (vgl. oben S. 651 Anm. 1) entsprechen dürfte, da die nordischen Staaten zweifellos bestrebt waren, sich dem ganzen System des Art. 16 des Paktes zu entziehen.

<sup>2)</sup> Vgl. Ziff. 4 der Note an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. September 1939 (siehe diese Zeitschrift Bd. IX, S. 726), die Unterhauserklärung Chamberlains vom 7. September 1939 (Parl. Deb., H. C., vol. 351, No. 165, col. 585), die Ausführungen des Unterstaatssekretärs Butler in der Unterhaussitzung vom 21. November 1939 (Parl. Deb., H. C., vol. 353, No. 198, col. 1180, 1185/6) sowie die Reden von Chamberlain und Lord Halifax vom 19. März 1940 (Parl. Deb., H. C., vol. 358, No. 44, col. 1846/7; H. L., vol. 115, No. 33, col. 963).

Aber nicht nur ist die politische Tätigkeit des Völkerbundes unmöglich geworden, sondern auch seine technische Arbeit ist seitdem in Stockung geraten. Diese technische Tätigkeit hatte sich bis dahin im Laufe des ersten Kriegswinters mit einigen Ausnahmen nur in bescheidenen Grenzen gehalten.

Am besten hatte in dieser Beziehung das Internationale Arbeitsamt abgeschnitten, das seine Tätigkeit beinahe in normalem Umfange fortsetzen konnte.

Es gelang sogar, zum erstenmal seit Ausbruch des Krieges, den Verwaltungsrat am 3. Februar 1940 in Genf zu versammeln unter dem Vorsitz des amerikanischen Regierungsvertreters Goodrich. Der größte Teil seiner Mitglieder hatte sich zur Tagung eingefunden. Von den Regierungsvertretern fehlte nur der jugoslawische Delegierte, der durch Krankheit verhindert war. Der japanische und der spanische Vertreter hielten sich infolge der Kündigung der Mitgliedschaft durch ihre Regierungen von den Sitzungen fern, und zwei Sitze blieben leer infolge des Austrittes Italiens, der im Dezember 1939 rechtskräftig geworden war, und des Ausschlusses der Sowjetunion aus dem Völkerbunde. Es bestand im Verwaltungsrat kein Zweifel darüber, daß Sowjetrußland, das die Mitgliedschaft in der Arbeitsorganisation automatisch durch seine Aufnahme in den Völkerbund im Jahre 1934 erworben hatte, diese Mitgliedschaft ebenso automatisch durch seinen Ausschluß aus der Liga verloren hat. Übrigens hatte Sowjetrußland der Arbeitsorganisation nur rein formal angehört, da sie diese als eine mit der inneren sozialen Struktur des Sowjetstaates schwer in Einklang zu bringende kapitalistische Institution betrachtete und infolgedessen für ihre Tätigkeit kein Interesse zeigte. Eine Debatte über das Ausscheiden der Sowjetunion hat im Verwaltungsrat nicht stattgefunden. Belgien und Holland wurden in die Liste der 8 Staaten von größter wirtschaftlicher Bedeutung an Stelle Sowjetrußlands und Italiens aufgenommen und erhielten damit einen ständigen Sitz im Verwaltungsrat. Ferner billigte der Verwaltungsrat den Studienplan des Arbeitsamtes für 1940, der solche Fragen wie die des Einflusses des Krieges auf Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit, der Arbeit der Frauen, der Anpassung der Löhne an Preisveränderungen usw. enthielt. Das Studium des Problems des Überganges von der Kriegswirtschaft auf die Friedenswirtschaft, das von mancher Seite als Thema für die nächste Arbeitskonferenz vorgeschlagen war, wurde dem Arbeitsamt übertragen, das diese Frage mit Unterstützung amerikanischer Institutionen untersuchen sollte, da sie für eine Behandlung durch die Konferenz noch nicht reif genug erschien. Die Arbeitskonferenz wurde auf den 5. Juni 1940 angesetzt und sollte sich hauptsächlich mit der Frage der Zusammenarbeit zwischen Behörden und beruflichen Ver-

bänden befassen. Die Konferenz hat aber infolge der Ereignisse nicht tagen können.

Die Hygienesektion hatte ebenfalls ihre Tätigkeit nicht eingeschränkt und die verschiedenen Ausschüsse, die sich mit diesen Fragen befaßten, konnten ihre Tagungen abhalten. Sogar ein neuer Dringlichkeitsausschuß (*sous-comité d'urgence*) wurde von der Hygienekommission für Fragen, die die Gesundheitsfürsorge für evakuierte Bevölkerung betreffen, eingesetzt. Auch auf dem Gebiete der Bekämpfung von Rauschgiften haben Tagungen der in Frage kommenden Kommissionen stattgefunden, und schließlich versammelte sich die Mandatskommission programmgemäß im Dezember 1939 in Genf.

Auf anderen Tätigkeitsgebieten sah es aber viel ruhiger aus, wenn auch die interne Arbeit in den betreffenden Sektionen des Sekretariats weiter vor sich ging. Die Reiseschwierigkeiten erwiesen sich als großes Hindernis für das Abhalten von Konferenzen und für die Tagungen der Kommissionen in Genf. Ferner erlaubten die ernstesten Sorgen, die die meisten Regierungen im hohen Maße hatten, diesen nicht, das nötige Interesse für das technische Werk des Völkerbundes entgegenzubringen. Sogar die Durchführung des Bruce-Berichtes<sup>1)</sup>, auf den in Völkerbundskreisen soviel Hoffnungen gesetzt worden waren, kam nur wenig vom Fleck. Noch vor dem Mai 1940 wurde es bereits klar, daß die endgültige Zusammensetzung und der Zusammentritt des geplanten Zentralausschusses im besten Falle noch lange auf sich warten lassen würde. Beinahe schien es so, als ob er das Schicksal so vieler Genfer Ausschüsse teilen und nie mehr zusammentreten sollte, es sei denn, daß das Sekretariat aus Selbsterhaltungsgründen den Bruce-Bericht nicht ganz in der Versenkung verschwinden und ihn wenigstens so weit behandeln lassen würde, wie nötig ist, um die Angelegenheit am Leben zu erhalten. Das vorbereitende Organisationskomitee wurde zwar einberufen und hielt eine kurze Tagung am 7. und 8. Februar 1940 im Haag ab<sup>2)</sup>. Die Verhandlungen verliefen hinter geschlossenen Türen und erstreckten sich laut dem kurzen am 8. Februar veröffentlichten Kommuniqué auf

<sup>1)</sup> Vgl. oben S. 643 ff.

<sup>2)</sup> Die Wahl des Ortes sollte auch nach außen hin zum Ausdruck bringen, daß man gegenüber Genf eine gewisse Distanz wahren und die autonome Stellung der künftigen Organisation innerhalb des Völkerbundes unterstreichen wollte, doch wäre es übertrieben — wie das gelegentlich in der Presse behauptet wurde — darin den ersten Schritt zu einer Verlegung des Schwerpunktes des Völkerbundes nach der holländischen Hauptstadt zu sehen, denn auch praktische Gründe (Reiseschwierigkeiten, Sparmaßnahmen) haben bei der Wahl des Ortes mitgespielt. Sofort nach seinem Zusammentritt wählte das Komitee den ehemaligen holländischen Ministerpräsidenten Colijn auf einen der acht Sitze, die für Sachverständige im künftigen Zentralausschuß vorgesehen waren, und übertrug ihm den Vorsitz.

die Zusammensetzung und auf das Arbeitsprogramm des künftigen Zentralausschusses<sup>1)</sup>. Jedoch wurde in personeller und sachlicher Beziehung alles in der Schwebe gelassen: die Konstituierung des Zentralausschusses wurde auf unbestimmte Zeit verschoben und auf jede programmatische Festlegung des Aufgabenkreises und der Ziele des Zentralausschusses wurde verzichtet<sup>2)</sup>. Diese Stockung bei dem Aufbau des

<sup>1)</sup> Vgl. die Morgenausgabe des Allgemeinen Handelsblad vom 9. Februar 1940. Soweit man Pressekommentaren entnehmen kann, wurde im Komitee in bezug auf die Zusammensetzung des Zentralausschusses beschlossen, daß die 10 Staaten, die bereits dem Organisationskomitee angehörten, auch im Zentralausschuß vertreten sein sollten. Von den übrigen 14 Regierungssitzen sollten aber zunächst höchstens 8 besetzt und 6 für Nichtmitgliedstaaten, die vielleicht später beitreten möchten, freigelassen werden (vgl. Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 1. März 1940). Die Zahl der ad personam zu wählenden Sachverständigen für den Zentralausschuß sollte ebenfalls zunächst nur 5 bis 6 betragen. Ihre Wahl war für jeweils ein Jahr in Aussicht genommen, um einen öfteren Wechsel zu ermöglichen. Präsident Colijn erklärte am 13. Februar 1940 einem Vertreter der »Agence télégraphique suisse«, daß »dès maintenant toutes les places ne seront pas pourvues. Au contraire, le Comité espère ardemment que les délégués de pays non-membres de la S. d. N. . . viendront y siéger pour s'associer à l'œuvre de reconstruction« (L'Europe Nouvelle 1940, p. 246). Colijn wurde beauftragt, gemeinsam mit dem Generalsekretär des Völkerbundes über die Auswahl von Staaten und Persönlichkeiten, deren Anwesenheit im Zentralausschuß wünschenswert erscheine, zu beraten und eine entsprechende Vorschlagsliste dem Organisationskomitee vorzulegen. Bei dieser Auswahl sollten sie sich von geographischen Gesichtspunkten leiten lassen und dafür sorgen, daß verschiedenartige Wirtschaftsgebiete vertreten wären. Schließlich hätten sie noch etwaige Anregungen, die ihnen von den Mitgliedern des Organisationskomitees zugehen könnten, zu berücksichtigen. Die Fühlungnahme mit den Nichtmitgliedstaaten sollte mit großer Vorsicht vorgenommen werden und keine Einladung sollte ergehen, deren Annahme nicht im voraus gesichert wäre. Die Bedingungen, unter denen Nichtmitgliedstaaten zur Mitarbeit bereit wären, müßten vorher genau geprüft werden.

Die Vorbereitung des Arbeitsprogramms des Zentralausschusses sollte der Wirtschaftssektion des Sekretariats obliegen, die am wenigsten unter den Abbaumaßnahmen gelitten hatte und der diese neue Aufgabe zur Rechtfertigung der Aufrechterhaltung ihres Apparates willkommen sein mußte. Weitgehende Pläne des Sekretariats, das den Zentralausschuß mit Fragen des wirtschaftlichen Wiederaufbaues und der Umstellung von der Kriegswirtschaft auf die Friedenswirtschaft gern befaßt hätte und von sich aus Vorschläge ausarbeiten wollte, die die wirtschaftliche Neugestaltung nach dem Kriege betreffen, sind aber im Haag nicht durchgedrungen. Das Sekretariat wurde zunächst nur mit der Aufgabe betraut, eine Übersicht über alle seine gegenwärtigen Arbeiten und über sein Programm auf wirtschaftlichem Gebiet vorzulegen, während die Mitglieder des Organisationskomitees gebeten wurden, Anregungen betreffend die Aufgaben des künftigen Zentralausschusses vorzubringen.

<sup>2)</sup> Dies entsprach den Ansichten des Präsidenten Colijn, der keine Festlegung wünschte. Der Zentralausschuß sollte für alle Aufgaben des international-wirtschaftlichen Wiederaufbaues zur Verfügung stehen, aber an keine Richtlinien gebunden sein, solange die Mitarbeit der außerhalb des Völkerbundes stehenden Mächte nicht gewonnen war. In den Verhandlungen mit diesen sollte betont werden, daß der Zentralausschuß praktisch unabhängig vom Völkerbund sein und nur formell der letzten Kompetenz der Versammlung unterliegen würde. Colijn sollte eine Reise in Europa und Amerika antreten, um die Regierungen der wichtigsten Staaten und bedeutende Persönlichkeiten zur Teil-

Zentralausschusses und der Stillstand, der seit der Haager Tagung in der Durchführung des Bruce-Planes eingetreten war, erklärten sich zum großen Teil dadurch, daß die Westmächte nach Abschluß ihres eigenen Wirtschaftsbündnisses, das sie als Kern einer künftigen europäischen Union betrachteten<sup>1)</sup>, kein Interesse daran hatten, die Arbeiten des auf Universalität hinzielenden Zentralausschusses zu fördern, der sich unter Umständen als ein Konkurrenzunternehmen erweisen könnte, wie umgekehrt das Sekretariat die Konkurrenz der Pläne der Alliierten fürchtete<sup>2)</sup>. Angeblich soll die britische Regierung auch eingesehen haben, daß die von ihr ursprünglich gehegten Hoffnungen, den Zentralausschuß im Interesse des Wirtschaftskrieges einzuspannen, kaum Aussicht auf Verwirklichung haben würden. Jedenfalls fiel es auf, daß die britische Regierung, die sich zuerst so stark für die Schaffung des Zentral-

nahme an den Arbeiten des Zentralausschusses einzuladen. An die Vereinigten Staaten beabsichtigte er heranzutreten, wenn er in der Lage wäre, einen von den anderen Mächten bereits genehmigten Plan zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme vorzulegen (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 10. Februar 1940). In Ausführung dieser Absichten reiste Colijn — nachdem er noch vor seiner Wahl zum Vorsitzenden des Organisationskomitees in offiziöser Eigenschaft Mitte Januar 1940 Rom besucht und den italienischen Außenminister ohne Erfolg für den Bruce-Plan zu interessieren versucht hatte (vgl. L'Europe Nouvelle 1940, p. 246) — zunächst nach Genf, wo er im Auftrage des Organisationskomitees Anfang März 1940 mit dem Generalsekretär über die Zusammensetzung des Zentralausschusses verhandelte. Anschließend daran besuchte Colijn Paris und London, wo er mit Regierungsstellen und mit Bruce selbst über die künftige Tätigkeit des Zentralausschusses Besprechungen führte. Es zeigte sich bald nach diesen Reisen, daß die insbesondere von der Wirtschaftssektion des Sekretariats gehegte Hoffnung, mit der Bildung des Zentralausschusses ein Gremium zu schaffen, das autonom von der Genfer Liga und unbelastet durch ihre Fehler und ihren Prestigeverlust internationale Wirtschaftsfragen auf möglichst universeller Basis behandeln könnte, wenig Aussicht auf eine rasche Erfüllung hätte. Wenn auch der Plan bei manchen kleinen Neutralen eine sehr günstige Aufnahme gefunden hatte, da man von seiner Durchführung eine politische Neutralisierung des Völkerbundes erwartete und glaubte, daß die Zugehörigkeit zur Genfer Liga dann nirgends mehr als neutralitätswidrig empfunden würde (vgl. L'Europe Nouvelle 1940, p. 246), so zögerte man doch allgemein, mitten im Kriege sich für eine neue Schöpfung des Völkerbundes einzusetzen, die zwar unpolitischen Charakter haben sollte, aber doch leicht für politische Zwecke gebraucht werden könnte. Kein Staat hat tatsächlich eine bindende Zusage gegeben, in den Zentralausschuß einzutreten, und auch die Vereinigten Staaten verhielten sich abwartend.

<sup>1)</sup> Vgl. die Rede Chamberlains in Birmingham am 24. Februar 1940, in der er die Hoffnung aussprach, daß andere Länder dem französisch-englischen Wirtschaftsbündnis beitreten würden, um Europa wiederaufzubauen: »This intimate understanding which has grown up between us must not be allowed to come to an end when the war is over. It must remain to help us to work out the problems of the new Europe which must come after the war in an association in which we shall gladly welcome others who share our ideals« (Times vom 26. Februar 1940, S. 8).

<sup>2)</sup> Im Sekretariat und bei den Anhängern einer »Institution internationale apolitique« wurde das britisch-französische Wirtschaftsbündnis als gefährlich angesehen (vgl. L'Europe Nouvelle 1940, S. 245).

ausschusses und für seine möglichst weite Zuständigkeit eingesetzt hatte, während der Haager Tagung keinerlei Anregungen bezüglich des Ausbaues der Befugnisse dieses Ausschusses gemacht und überhaupt kein Interesse für seine baldige Konstituierung gezeigt hat. Vielmehr soll der englische Delegierte erklärt haben, daß seine Regierung sich ihre endgültige Stellungnahme zum ganzen Plan vorbehalten müsse. Tatsächlich kam weder der Zentralausschuß zustande, noch konnte bis jetzt eine zweite Tagung des vorbereitenden Organisationskomitees veranstaltet werden. Unter diesen Umständen scheint dem Reformplan des Bruce-Ausschusses nur wenig Aussicht auf Verwirklichung beschieden zu sein.

Die deutsche Besetzung Hollands und Belgiens hatte im Völkerbundssekretariat große Beunruhigung hervorgerufen und die aufgegebenen Umsiedlungspläne für eine Zeitlang neu belebt. Die in der Presse verbreiteten Gerüchte über ein fluchtartiges Verlassen Genfs durch den Generalsekretär und hohe Beamte des Sekretariats sowie über eine in aller Eile vorgenommene Räumung der Archive wurden jedoch prompt dementiert. In Wirklichkeit hatte der Generalsekretär nur Weisungen an einige Beamte über die im Notfall zu ergreifenden Maßnahmen zur Sicherung des Personals und der Archive gegeben, insbesondere über das, was zu tun wäre, wenn das Schweizer Gebiet von einer fremden Macht verletzt würde<sup>1)</sup>. Der Generalsekretär entschloß sich aber in der Schweiz zu bleiben und erklärte in einer Ansprache an das Personal, daß der Völkerbund dort immer die moralischen und technischen Voraussetzungen gefunden habe, die seine Arbeit erleichterten.

Auf alle Fälle wurde aber ein radikaler Abbau des Beamtenstabes beschlossen, im Vergleich zu dem die Herabsetzung der Beamenschaft um ein Drittel, die schon Ende 1939 durchgeführt wurde, als schonende Maßnahme erscheint. Der größte Teil des Personals wurde vor die Wahl gestellt, entweder zurückzutreten oder die Anstellungsverträge suspendieren zu lassen. Abgesehen von einer kleinen Gruppe von Angestellten, die mit der Überwachung und dem Unterhalt der Gebäude und Anlagen betraut ist, wurden nicht ganz 100 Beamte im Amt belassen<sup>2)</sup>. Dieser Abbau wurde nicht nur durch die politische Lage diktiert, sondern erschien auch aus finanziellen Gründen geboten. Zwar schloß das Jahr 1939 nur mit einem unbedeutenden Defizit ab, und am

<sup>1)</sup> Vgl. Pester Lloyd vom 16. und 17. Mai 1940.

<sup>2)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 18. Mai 1940. Bei der Auswahl der verbleibenden Beamten war der Generalsekretär, wie er selbst in seinem Abschiedsbrief mitteilte, von dem Bestreben geleitet, ein erfahrenes Personal zu erhalten, das in der Lage wäre, die Traditionen des Sekretariats hochzuhalten. Dies entsprach auch den Wünschen der britischen Regierung, wie sich aus der Beantwortung einer Anfrage durch Unterstaatssekretär Butler am 20. Juni 1940 (Parl. Deb., H. C., vol. 362, No. 80, col. 264) ergibt.

Ende des ersten Quartals des Jahres 1940 konnte sogar ein aktiver Saldo von 2 Millionen Schw. Fr. ausgewiesen werden, doch erklärte sich dies ausschließlich durch den Umstand, daß Großbritannien im April seinen Jahresbeitrag voll bezahlt hatte und daß einige Mitglieder rückständige Beiträge eingezahlt hatten <sup>1)</sup>. Infolge der neuen politischen Lage mußte aber schon für die nächste Zeit mit einem katastrophalen Ausfall der Beiträge gerechnet werden.

Angesichts der politischen Lage und der Verkehrsschwierigkeiten konnten weder die Völkerbundsversammlung noch der Rat zusammen-treten. Obgleich die XX. Versammlung, die nicht geschlossen, sondern nur vertagt worden war, durch Resolution vom 14. Dezember 1939 ihrem Bureau, das in der Zwischenzeit bis zu ihrer nächsten Sitzung im Bedarfs-falle vom Generalsekretär aufs neue einberufen werden durfte, die Befugnis erteilt hatte, Beschlüsse in jeder Frage zu treffen, die ihm von der Kontrollkommission oder vom Generalsekretär vorgelegt werden könnte<sup>2)</sup>, war der Generalsekretär nicht in der Lage, das Bureau und die Mehrheit der Kontrollkommission in Genf zu versammeln, und mußte auf die Unterstützung dieser Organe verzichten, die — wie er in bezug auf die Kontrollkommission später selbst sagte — ihm um so wertvoller gewesen wäre, als die Schwierigkeiten immer größer wurden.

Unter diesen Umständen erachtete Generalsekretär Avenol, daß sein Verbleiben im Amte nicht mehr gerechtfertigt sei, und erklärte am 25. Juli 1940 seinen Rücktritt. Er begründete diesen Schritt in einem an alle Bundesmitglieder gerichteten Telegramm <sup>3)</sup>. Er erinnerte daran, daß er bis September 1936 geglaubt habe, daß der Völkerbund durch unvermeidlich gewordene Reformen zu einer Umgruppierung der auseinanderstrebenden Kräfte gelangen und dadurch in die Lage gesetzt würde, seine Mission erfolgreich fortzusetzen. Obwohl die Revision des Völkerbunds-paktes auf die Tagesordnung gesetzt worden sei, habe sich die Lage immer mehr verschlimmert. Immerhin habe man geglaubt, im Hinblick auf die Zukunft versuchen zu können, dem großen Werk der sozialen und humanitären Zusammenarbeit, das der Völkerbund ins Leben ge-rufen und entwickelt habe und das nicht notwendigerweise mit der im Pakt vorgesehenen Organisation verbunden zu sein brauche, eine mög-lichst breite Grundlage zu geben. Er selbst habe einen Entwurf über die Schaffung eines Zentralkomitees für wirtschaftliche und soziale Fragen eingebracht, der auch gutgeheißen worden sei <sup>4)</sup>. Die zugleich einfache und elastische Verfassung dieses Organs hätte ihm gestattet, weitgehende Initiativen zu ergreifen, um die Zusammenarbeit zwischen

<sup>1)</sup> Vgl. Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 8. Mai 1940.

<sup>2)</sup> Vgl. Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 38.

<sup>3)</sup> Völkerbundsdokument C. 121. M. 111. 1940.

<sup>4)</sup> Von dem sogenannten Bruce-Ausschuß (vgl. oben S. 644).

den Mitgliedstaaten und den Nichtmitgliedstaaten in Fragen von allgemeinem Interesse wieder herzustellen und diese Zusammenarbeit fern von Diskussionen über den Pakt von 1919 zu halten. Aber als die Völkerbundsversammlung diesen Plan ratifizierte, sei der Krieg bereits ausgebrochen. Seitdem habe er die schwere Pflicht gehabt, die Aufgaben des Völkerbundes auf den Stand der verringerten finanziellen Möglichkeiten allmählich zurückzuführen. Er sei bestrebt gewesen, eine finanzielle Lage aufrecht zu erhalten, die vor der Gefahr einer totalen Unterbrechung der Tätigkeit des Völkerbundes schützen sollte. Da gegenwärtig die Völkerbundsversammlung, der Rat und die Völkerbundskommissionen nicht tagen könnten, seien die dem Generalsekretär nach dem Pakt obliegenden Befugnisse faktisch stillgelegt; die ihm verbliebenen Befugnisse, d. h. hauptsächlich die Verwaltung einer kleinen Beamtengruppe und die Betreuung der finanziellen Hilfsmittel des Völkerbundes, rechtfertigten aber die Beibehaltung einer politischen Oberleitung, die den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr entspreche, nicht mehr. Die Fortdauer der Tätigkeit der technischen Sektionen könne zur Zeit sehr gut auch durch eine Organisation gesichert werden, die mit den gegenwärtigen Verhältnissen besser in Einklang stehen und dazu noch Einsparungen ermöglichen würde.

Der Generalsekretär schied am 31. August 1940 effektiv aus seinem Amt. Der Untergeneralsekretär Lester (irischer Nationalität) übernahm interimistisch die Leitung der kleinen Restorganisation und die Betreuung der Interessen des Sekretariats. Am 5. September 1940 setzte er die Bundesmitglieder von der Übernahme des Amtes in Kenntnis und gab der Hoffnung Ausdruck, daß sie die Unterstützung nicht versagen würden, die notwendig sei, um die Tätigkeit des Völkerbundes im Rahmen der durch die Umstände gegebenen Möglichkeiten aufrechtzuerhalten <sup>1)</sup>. Siebzehn Staaten haben auf dieses Schreiben geantwortet <sup>2)</sup>. Während sich einige auf Glückwünsche oder auf einfache Empfangsbestätigung beschränkten <sup>3)</sup>, brachten die übrigen ihre Zustimmung zur Fortsetzung der Tätigkeit des Völkerbundes entweder in allgemeiner Form zum Ausdruck <sup>4)</sup> oder begrenzten ihre Unterstützung auf diejenigen Zweige, deren Aufrechterhaltung sie zur Zeit für zweckmäßig <sup>5)</sup> oder unter den gegenwärtigen Umständen überhaupt für möglich hielten <sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> Völkerbundsdokument C. 140. M. 128. 1940.

<sup>2)</sup> Vgl. Dokumente C. 142. M. 130. 1940; C. 142 (a). M. 130 (a). 1940; C. 142 (b). M. 130 (b). 1940.

<sup>3)</sup> Südafrikanische Union, Griechenland, die Türkei, Peru, Kolumbien.

<sup>4)</sup> Großbritannien, Bolivien, Mexiko, Norwegen (Koht), Polen.

<sup>5)</sup> Kanada.

<sup>6)</sup> Neuseeland, Ägypten, Ekuador, Holland (van Kleffens).

Argentinien und Portugal sprachen sich ausdrücklich für eine Beschränkung des Völkerbundes auf technische Aufgaben aus <sup>1)</sup>).

Anfang Oktober 1940 gelang es schließlich, eine Tagung der Kontrollkommission zu veranstalten. Mit Rücksicht darauf, daß einige Mitglieder, darunter der Präsident Hambro, keine Möglichkeit hatten, von London, wo sie sich zur Zeit aufhielten, nach Genf zu kommen, wurde Lissabon als Ort der Tagung gewählt. Der stellvertretende Generalsekretär Lester, der sich zusammen mit höheren Sekretariatsbeamten und dem Präsidenten der Haager Cour Guerrero nach Lissabon begeben wollte, wurde an der französisch-spanischen Grenze angehalten und mußte mit seiner Begleitung unverrichteter Sache nach Genf zurückkehren <sup>2)</sup>. Obgleich nicht alle Mitglieder zur Stelle waren, wurde die Tagung in Lissabon dennoch abgehalten. Über ihren Verlauf und ihre Ergebnisse ist nur wenig bekannt geworden. Presseberichten zufolge sollen einige Mitglieder die Frage einer rechtlichen Auflösung des Völkerbundes angeschnitten haben, da seine Tätigkeit seit Monaten so gut wie ganz lahmgelegt sei, doch wurde diese Anregung infolge des Widerspruchs des englischen Delegierten nicht weiter verfolgt <sup>3)</sup>. Die Kommission bewilligte schließlich den Gesamtetat des Völkerbundes und der ihm angeschlossenen Organisationen für 1941, der gegenüber dem Etat für das laufende Jahr um mehr als 50 % gekürzt wurde und sich demnach immerhin noch auf etwa 10 1/2 Millionen Schw. Fr. beläuft. Da aber inzwischen die meisten Mitgliedstaaten ihre Zahlungen eingestellt haben <sup>4)</sup>, erscheint es fraglich, ob dieser Etat ausbalanciert werden kann, ohne die Reservefonds anzugreifen.

An der Schwelle des Jahres 1941 bietet die Völkerbundsorganisation folgendes Bild <sup>5)</sup>: Tagungen der Vollversammlung, des Völkerbundsrates und größerer spezieller Konferenzen sind unter den gegenwärtigen Umständen unmöglich geworden. Der neue Etat sieht zwar noch Aufwendungen für verschiedene Tagungen vor, doch wird tatsächlich der Zusammentritt auch technischer Ausschüsse zunächst nicht erwartet und jedenfalls nicht in Genf. Seit der Lissaboner Tagung der Kontrollkommission haben sich keine Organe des Völkerbundes mehr versammelt.

<sup>1)</sup> Argentinien: »Je me plais à réitérer l'appui du Gouvernement argentin aux activités techniques et humanitaires que cette institution peut déployer utilement dans les circonstances actuelles«. Portugal: »Le Gouvernement portugais ne manquera pas d'aider au maintien du travail des organes de la Société dans le cadre des limites actuellement possibles lesquelles lui semblent restreintes par la force même des choses à des études de caractère technique avec exclusion de tout rôle politique« (C. 142. M. 130. 1940).

<sup>2)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 30. September 1940.

<sup>3)</sup> Vgl. Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 12. Oktober 1940.

<sup>4)</sup> Vgl. Pester Lloyd vom 31. Juli 1940.

<sup>5)</sup> Vgl. insbesondere die Angaben des in Genf vom »Geneva Research Centre« herausgegebenen Information Bulletin, vol. III, No. 1 (Oktober 1940).

Das Völkerbundssekretariat setzt seine Tätigkeit unter Lester als stellvertretendem Generalsekretär in aller Stille fort. Die Dienstzweige, die mit Hilfe des aufs äußerste reduzierten Stabes aufrechterhalten werden, sind vorwiegend rein technischer Art. Fortgeführt werden vor allem die Opiumsektion, die hygienische Abteilung, die in Kriegszeiten wegen ihres epidemiologischen Nachrichtendienstes eine nützliche Funktion erfüllt, ferner die Wirtschafts- und Finanzsektion. Letztere hat infolge der äußerst schwierigen Verkehrsverhältnisse, die einen regelmäßigen Eingang der Fachliteratur in Genf verhinderten, eine mit Genehmigung der Washingtoner Regierung erfolgte Einladung der Universität Princeton angenommen und dort eine Zweigstelle errichtet, um gewisse Arbeiten wissenschaftlicher Art in der ruhigen Atmosphäre dieser Universität durchzuführen. Diese Zweigstelle wird von dem Direktor der Sektion Loveday geleitet und setzt sich aus 8 Beamten zusammen. Der Sitz der Sektion bleibt aber nach wie vor in Genf<sup>1)</sup>. Dem in Lissabon bewilligten Etat lag das Bestreben zugrunde, auch alle anderen Zweige aufrechtzuerhalten, selbst wenn sie nur durch einen einzigen Beamten vertreten sein könnten. So sind die Abteilungen für Registrierung von Verträgen, Mandate, Minderheiten, Abrüstung usw. nicht vollständig aufgelöst worden, wenn auch die meisten sich auf Sammlung von Material und gelegentliche Information beschränken müssen. Die wissenschaftliche Arbeit des Sekretariats ist zwar nicht ganz zum Stillstand gekommen, wird aber infolge des starken Abbaues des Personals und der Kürzung der Mittel unter großen Schwierigkeiten weitergeführt. Dementsprechend sind auch die Publikationen stark zusammengeschrumpft, jedoch erscheint noch die Vertragssammlung, und einige Jahrbücher (so das militärische und das statistische Jahrbuch sowie das über Geld- und Bankwesen) sind vor kurzem erschienen oder im Erscheinen begriffen. Die in Gemeinschaft mit der Rockefeller-Stiftung unterhaltene Bibliothek arbeitet mit stark verringertem Personal und ist den Interessenten nur noch unter sehr erschwerten Zulassungs- und Arbeitsbedingungen zugänglich. Die wertvollen bibliographischen Veröffentlichungen mußten jedoch eingestellt werden.

Die Internationale Organisation der Arbeit setzt ebenso ihre Tätigkeit auf sehr verkürzter Basis fort. Auch hier wird höchstens die Einberufung kleiner technischer Ausschüsse, nicht aber der Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrates in Aussicht genommen. Das Budget der Arbeitsorganisation wurde in Lissabon um 50% gekürzt und beträgt nur  $3\frac{1}{4}$  Millionen Schw. Fr., doch ist bei der Arbeitsorganisation im Vergleich mit dem Völkerbund die Lage insofern günstiger, als dieser

<sup>1)</sup> Vgl. New York Times vom 12. Juli 1940; Nieuwe Rotterdamsche Courant vom 17. Juli 1940; Neue Zürcher Zeitung vom 7. September 1940.

Organisation eine Reihe von Staaten angehört, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, der Tätigkeit des Arbeitsamtes Interesse entgegenbringen und auch ihre Beiträge weiter zu zahlen bereit sind. Allein der Beitrag der Vereinigten Staaten beläuft sich auf etwa 1 Million Schw. Fr. Ungefähr 30 Beamte, mit dem Direktor des Arbeitsamtes, dem Amerikaner Winant, an der Spitze, sind nach Montreal in Kanada übergesiedelt, nachdem Winant bereits im Mai 1940 einer Einladung der McGill-Universität folgend sich dorthin begeben hatte, um die Einrichtung der neuen Zweigstelle auf dem amerikanischen Kontinent vorzubereiten. Die Zweigstelle in Montreal soll ausschließlich den Interessen des amerikanischen Kontinents und dem Verkehr mit den amerikanischen Mitgliedern dienen, der infolge der durch den Verlauf des Krieges entstandenen Reise- und Transportschwierigkeiten von Genf aus kaum noch möglich war. Die französische Regierung hat dem Direktor des Arbeitsamtes mitgeteilt, daß sie nicht wünsche, daß sich Funktionäre französischer Nationalität nach kriegführenden Ländern begeben, und bat ihn davon abzusehen, französische Staatsbürger unter den Beamten des Arbeitsamtes nach Montreal zu versetzen <sup>1)</sup>. Offiziell bleibt aber Genf, wo noch ungefähr 30 Beamte weiter tätig sind, nach wie vor Sitz der Internationalen Arbeitsorganisation. Eine Anzahl von Beamten wurde nach ihren Ursprungsländern beurlaubt, hält sich aber zur Disposition einer der beiden Dienststellen des Arbeitsamtes. In Montreal wie in Genf werden wie in Normalzeiten, aber nur in beschränktem Umfange, Untersuchungen über Fragen der sozialen Politik weitergeführt und wird informatorische Tätigkeit verrichtet. Die wissenschaftliche Tätigkeit wurde nicht vollkommen eingestellt. Von den Publikationen erscheint regelmäßig die monatliche »Internationale Rundschau der Arbeit«, und auch an der Vorbereitung einzelner Monographien wird gearbeitet. Wie sich die Arbeitsteilung zwischen Genf und Montreal auf die Dauer praktisch auswirken wird und ob das Schwergewicht der Tätigkeit des Internationalen Arbeitsamtes sich nicht doch nach Amerika verlegen wird, muß die Zukunft zeigen. Die Veränderung der innerstaatlichen Struktur, die in den meisten Ländern Europas vor sich geht, spricht jedenfalls für die Wahrscheinlichkeit einer Verlegung des Sitzes des Arbeitsamtes nach Amerika, da die Sozialpolitik der europäischen Staaten und das ganze Verhältnis zwischen Staat, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Europa auf anderen Grundsätzen aufgebaut ist bzw. sein wird als denjenigen, auf denen die Internationale Organisation der Arbeit beruht.

Die Tätigkeit der Haager Cour wurde nach der Einbeziehung Hollands in den Krieg eingestellt. Eine Wiederaufnahme dieser Tätigkeit

<sup>1)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 2. September 1940.

in einem anderen Lande ist nicht vorgesehen. Die Richter und das übrige Personal haben sich weitgehend zerstreut. In Genf weilen zur Zeit nur der Präsident und der Greffier. Sie hatten sich auch nach der deutschen Besetzung Hollands noch einige Zeit in dem Haag aufgehalten und waren im Genuß ihrer diplomatischen Vorrechte geblieben. Erst als ihnen mitgeteilt wurde, daß diese Vorrechte nach der Abreise der diplomatischen Missionen aus dem Haag am 16. Juli 1940 nicht mehr anerkannt würden, verließen sie Holland<sup>1)</sup>. Die Kontrollkommission hat auf der Lissabonner Tagung einen kleinen Betrag (500000 Schw. Fr.) für die Unterhaltung der Kanzlei und für eine teilweise Entschädigung der Richter bewilligt.

Wenn auch die Presse, soweit sie sich überhaupt noch mit dem Völkerbund beschäftigte, gelegentlich stark übertriebene, manchmal ganz phantastisch klingende Berichte<sup>2)</sup> über die Lage der Genfer Liga gebracht hat, so ergibt sich doch aus obiger Schilderung, daß das, was von dem Völkerbund und den ihm angeschlossenen Organisationen tatsächlich übrig geblieben ist, nur noch einen kleinen Organisationskern darstellt, und daß das Stadium, in dem sich die Völkerbundseinrichtungen zur Zeit befinden, kaum noch von einer Liquidation zu unterscheiden ist. Das letzte Wort über das Schicksal des Völkerbundes ist freilich noch nicht gesprochen.

## II.

Der Mitgliederbestand des Völkerbundes, dem Anfang 1939 noch 54 Staaten angehörten<sup>3)</sup>, verringerte sich im Laufe der Jahre 1939 und 1940 zunächst dadurch, daß die Vorankündigung des Austrittes von 4 Mitgliedern rechtskräftig wurde und daß infolgedessen El Salvador (am 10. August 1939), Italien (am 13. Dezember 1939), Chile (am 2. Juni 1940) und Venezuela (am 11. Juli 1940) endgültig aus dem Völkerbund ausschieden. In bezug auf Venezuela wurde in Völkerbundsreisen zunächst die Hoffnung gehegt, daß dieser Staat die Vorankündigung seines Austrittes rückgängig machen würde, nachdem die venezuelische Regierung am 4. Dezember 1939 den Generalsekretär benach-

<sup>1)</sup> Vgl. Hudson, *Am. Journ. of Internat. Law* 1941, S. 1.

<sup>2)</sup> So wurde u. a. von einer Übersiedlung des Völkerbundes nach Amerika und von einer Schließung des Völkerbundspalastes bzw. von seinem Verkauf auf Abbruch zwecks Bezahlung der Schulden der Liga berichtet. Eine schwedische Zeitung hatte sogar gemeldet, daß von dem ganzen Völkerbund nur eine kleine Kanzlei in der bescheidenen Wohnung einer Stenotypistin in London übriggeblieben sei (*Nya Dagligt Allehanda*, zitiert in »Deutsche Allgemeine Zeitung« vom 1. August 1940), andere schwedische und dänische Blätter berichteten wiederum, daß das ganze Archiv der Liga unterwegs nach Amerika sei, wo es in einem Museum untergebracht werden sollte (zitiert in »Pravda« vom 24. Juni 1940).

<sup>3)</sup> Vgl. den letzten Bericht in dieser Zeitschrift Bd. IX, S. 80ff.

richtigt hatte, daß sie sich auf der XX. Versammlung vertreten lassen wolle, um ihre Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten im sowjetrussisch-finnischen Konflikt zu bekunden: »pour unir ses efforts à ceux des représentants des autres Etats dans un dessein commun d'examiner les moyens de rendre effectives les garanties de sécurité et de paix solennellement inscrites dans le Préambule du Pacte«<sup>1)</sup>. Doch wurden diese Erwartungen am 3. Januar 1940 durch eine Bekanntmachung der Gesandtschaft Venezuelas in Bern enttäuscht. Die Gesandtschaft teilte nämlich mit, daß sie autorisiert sei zu erklären, daß ihre Regierung ihren Entschluß nicht geändert habe, den Völkerbund am 11. Juli 1940 endgültig zu verlassen. Durch ihre Vertretung auf der XX. Versammlung habe die Regierung Venezuelas nur beabsichtigt, zum Ausdruck zu bringen, daß sie in einem für den Frieden der Welt kritischen Augenblick eine Solidaritätspflicht gegenüber dem edlen finnischen Volk, das das Opfer eines Angriffes geworden sei, habe erfüllen und zur Aufrechterhaltung des Rechtszustandes habe beitragen wollen<sup>2)</sup>. Am 11. Juli 1940 telegraphierte Venezuelas Außenminister dem Generalsekretär, daß er den Restbetrag für die Mitgliedschaft überwiesen habe, und stellte fest, daß die finanziellen Verpflichtungen Venezuelas dem Völkerbunde gegenüber damit voll erfüllt seien und daß Venezuela sich als endgültig aus dem Völkerbunde ausgeschieden betrachte<sup>3)</sup>.

Zu diesem Austritt von 4 Mitgliedern kam der Ausschluß der Sowjetunion, der mit sofortiger Wirkung vom Völkerbundsrat am 14. Dezember 1939 ausgesprochen wurde<sup>4)</sup>.

Von den nominell verbleibenden 49 Mitgliedern haben im Laufe der letzten beiden Jahre 1939 und 1940 noch 5 weitere Mitglieder in Formen des Art. 1 Abs. 3 des Paktes ihren Austritt angekündigt und zwar Ungarn, Peru, Albanien, Spanien und Rumänien.

Der Austritt Ungarns kam nicht überraschend, nachdem dieser Staat beschlossen hatte, dem Antikominternpakt beizutreten und dementsprechend am 9. Januar 1939 entgegen der Resolution des Völkerbundes vom 11. März 1932 Mandschukuo anerkannt und am 1. Februar 1939 erklärt hatte, daß er sich aus dem ostasiatischen Ausschuß des Völkerbundes zurückziehe<sup>5)</sup>. Der Zeitpunkt, der für den Austritt aus dem Völkerbunde gewählt wurde, war politisch bestimmt: Ungarn wollte vor dem Besuch des Ministerpräsidenten und des Außenministers in Rom und Berlin bekunden, daß es seinen Platz an der Seite der Achsenmächte gewählt habe. Am 11. April 1939 richtete der ungarische Außen-

1) Vgl. Journ. Off. 1939, p. 511.

2) Osservatore Romano vom 4. Januar 1940.

3) Völkerbundsdokument C. 117, M. 107, 1940, VII.

4) Siehe oben S. 313f., 649.

5) Journ. Off. 1939, p. 215.

minister Graf Csáky ein Telegramm an den Generalsekretär, um im Namen seiner Regierung mitzuteilen, daß Ungarn sich aus dem Völkerbunde zurückziehe <sup>1)</sup>. Die Zusammenarbeit auf technischem Gebiet, insbesondere die Teilnahme an der Organisation der Arbeit und auch am Ständigen Gerichtshof sollte davon nicht berührt werden. Am 11. April 1939 bestätigte der Generalsekretär den Empfang dieser Mitteilung. Der Direktor des Internationalen Arbeitsamtes wurde ebenfalls davon in Kenntnis gesetzt, daß Ungarn seine Teilnahme an den Arbeiten des Amtes fortsetzen wolle <sup>2)</sup>. Der stellvertretende Direktor des Arbeitsamtes bestätigte den Empfang der ungarischen Mitteilung und fügte folgendes hinzu: »Je tiens à vous assurer que le BIT sera heureux de poursuivre avec votre pays une active collaboration en vue de l'amélioration de la situation des travailleurs« <sup>3)</sup>. Am 13. April 1939 gab der ungarische Außenminister in einem Exposé vor den außenpolitischen Ausschüssen des ungarischen Parlaments eine eingehende politische, juristische und moralische Begründung für den Austritt aus dem Völkerbunde. Nach einem Rückblick auf die Beziehungen zwischen Ungarn und dem Völkerbunde kam er zu dem Schluß, daß der Völkerbund sich als unfähig erwiesen habe, seinen ursprünglichen Zielsetzungen zu entsprechen. Er erklärte, daß der Völkerbund von Anbeginn die Hoffnungen, die Ungarn an sein Wirken geknüpft habe, unerfüllt gelassen habe, und erörterte im Einzelnen die Verfehlungen und Unterlassungen der Genfer Institution auf dem Gebiete des Minderheitenschutzes, der Abrüstung, der internationalen Rechtspflege, sowie die Unterdrückung der Möglichkeiten einer friedlichen Evolution und präventiver Befriedungspolitik und das starke Festhalten der Genfer Liga am Prinzip des Status quo und an der Idee der auf Sanktionen gegründeten Sicherheit. Der Völkerbund sei auch politischen Richtungen dienstbar geworden, die den Zielen der ungarischen Außenpolitik diametral zuwiderliefen. Die sehr einseitige politische Einstellung des Völkerbundes in den letzten Jahren zwingt Ungarn, vorsorglich formalrechtliche Bande zu lösen, die, solange sie beständen, für Ungarn die Erfüllung gewisser internationaler Verpflichtungen nach sich ziehen könnten, wodurch die ungarische Regierung Gefahr liefe, mit den eigenen Interessen oder mit denen ihrer Freunde in Gegensatz zu geraten. Der Austritt Ungarns werde vielleicht mehr als einen Staat veranlassen, Erwägungen darüber anzustellen, ob die politische Zusammenarbeit mit dem Völkerbunde nunmehr nicht eine Stellungnahme bedeute. Ungarn wünsche aber nicht, gegen seinen Willen in Streitigkeiten verwickelt zu werden, von denen es sich sonst hätte fernhalten können. Es

<sup>1)</sup> Journ. Off. 1939, p. 205.

<sup>2)</sup> Pester Lloyd vom 12. April 1939.

<sup>3)</sup> Journal de Genève vom 13. April 1939.

sei bestrebt, in diesen Zeiten, wo auf dem Gebiet der internationalen Politik alles in Bewegung sei, seine Handlungsfreiheit im vollsten Maße und auf allen Seiten zu sichern. Und wenn es auch eigenen Freunden gegenüber sich seine Entschlußfreiheit vorbehalten habe, so sei es doch nur logisch, daß es sich auch durch den Rumpfvölkerbund nicht in einer bestimmten Richtung binden ließe. Wenn auch der ungarische Außenminister in seinem Exposé die Abkehr von Genf zu einer nachhaltigen Kundgebung für die Gemeinsamkeit der deutschen, italienischen und ungarischen Interessen gemacht hatte, so betonte er gleichzeitig, daß Ungarn zu seinem Entschluß aus eigenem Antrieb, nach langem Überlegen und einzig aus dem Grunde, um das Selbstbestimmungsrecht der Nation für die kommende, an Kämpfen reiche Zeit in möglichst hohem Maße zu sichern, gekommen sei und dazu nicht durch die Übernahme anderer Verpflichtungen veranlaßt worden sei <sup>1)</sup>.

Peru kündigte seinen Austritt am 8. April 1939 durch ein Telegramm seines Außenministers an den Generalsekretär an, der den Empfang am 11. April bestätigte <sup>2)</sup>. Die peruanische Regierung erklärte sich bereit, sich innerhalb der technischen Organisationen, denen Nichtmitglieder angehören dürfen, auch weiter vertreten zu lassen, und insbesondere an der Internationalen Arbeitsorganisation und am Ständigen Gerichtshof teilzunehmen. Der peruanische Außenminister fügte hinzu, daß sein Land, das stets die Verpflichtungen des Paktes strikt erfüllt habe, auch künftig den Idealen, denen der Völkerbund seine Entstehung verdanke, treu bleiben würde, teilte aber nichts über die Gründe mit, die seine Regierung zum Austritt bewogen haben. Das Zusammentreffen des peruanischen Entschlusses mit den Ereignissen in Albanien ließ aber in der Presse Vermutungen aufkommen <sup>3)</sup>, daß die peruanische Regierung endgültig zu der Überzeugung von der Wertlosigkeit des Völkerbundes für die Sicherheit kleinerer Staaten gelangt sei, und tatsächlich deutet folgender Satz aus den Ausführungen des peruanischen Delegierten Tudela in der Sitzung des Völkerbundsrates vom 22. Mai 1939 nach dieser Richtung hin:

»Cette décision . . . est motivée . . . par l'inefficacité de la S. d. N. en présence des problèmes politiques« <sup>4)</sup>.

Die Vorankündigung des Austrittes Albaniens erfolgte durch eine am 13. April 1939 in Genf eingegangene Mitteilung der neuen Regierung, die nach der Landung italienischer Truppen und nach der Flucht des Königs Zog in Tirana gebildet worden war <sup>5)</sup>. Am 14. April bestätigte

<sup>1)</sup> Pester Lloyd vom 14. April 1939.

<sup>2)</sup> Journ. Off. 1939, p. 204.

<sup>3)</sup> Vgl. Le Temps vom 13. April 1939.

<sup>4)</sup> Journ. Off. 1939, p. 247.

<sup>5)</sup> Journ. Off. 1939, p. 206.

der Generalsekretär den Empfang des Telegramms, erklärte aber, daß er nicht zuständig sei, über die Gültigkeit dieser Mitteilung zu entscheiden, und daß er sowohl diese wie auch seine eigene Antwort den Bundesmitgliedern zur Kenntnis bringen würde. Diese Haltung des Generalsekretärs erklärte sich vor allem dadurch, daß die Ereignisse in Albanien nicht übersichtlich waren und daß er am 12. April ein vom 8. April datiertes, am 11. April 1939 der Post übergebenes Schreiben des albanischen Geschäftsträgers in Paris erhalten hatte, in dem dieser auf Grund von Instruktionen seiner Regierung (d. h. des Königs Zog) die unverzügliche Einberufung des Völkerbundes forderte, um über die Hilfe an Albanien, das in seiner Integrität und Unabhängigkeit getroffen worden sei, zu entscheiden. Das Schreiben enthielt die ausdrückliche Berufung auf Art. 10 und subsidiär auf Art. 11 und 17 des Paktes. Der Generalsekretär erwiderte sofort darauf, daß die albanische Regierung am 8. April 1939 in der Lage gewesen sei, ihm direkt oder durch ihren Vertreter in Genf eine entsprechende Mitteilung zuzuleiten. Infolgedessen sprach der Generalsekretär sein Bedauern aus, das Schreiben des Geschäftsträgers nicht als einen Appell im Sinne des Paktes betrachten zu können. Er teilte aber allen Bundesmitgliedern den Inhalt des albanischen Schreibens und seiner Antwort mit, doch wurde von niemandem irgendwelche Initiative in dieser Frage ergriffen. Am 13. Mai 1939 erhielt der Generalsekretär ein weiteres Schreiben, diesmal vom König Zog, das eine Anklage gegen das italienische Vorgehen enthielt und mit folgenden Ausführungen schloß:

»En protestant vigoureusement et officiellement contre cette violence de la part de l'Italie et contre la disparition de l'indépendance de l'Albanie, qui est membre de la S. d. N., je prie V. E. de porter ces faits à la connaissance des Membres de la S. d. N., en demandant que le fait accompli par le sang et le fer par l'Italie ne soit pas reconnu et que des mesures soient prises pour le rétablissement du peuple albanais dans ses droits antérieurs«<sup>1)</sup>.

Der Generalsekretär befaßte mit dieser Angelegenheit den Völkerbundsrat am 22. Mai 1939. In der kurzen Ansprache äußerte sich der Ratsvorsitzende, der Sowjetdelegierte Maiski, dahin, daß man es hier mit einem typischen Fall einer Aggression zu tun habe, an dem der Völkerbund nicht vorbeigehen dürfe, doch hielt er die Versammlung geeigneter für die Prüfung des Schreibens des albanischen Königs und der übrigen Korrespondenz. Auch der chinesische Delegierte Koo setzte sich dafür ein, daß etwas in dieser Frage unternommen würde:

»Il s'agit du sort d'un Etat membre de la S. d. N. et, quelle que puisse être la situation de fait, la Société, tant que le Pacte subsiste, ne peut pas négliger une affaire de ce genre«<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Journ. Off. 1939, p. 246/47.

<sup>2)</sup> Journ. Off. 1939, p. 247.

Auf Anregung des englischen Außenministers Lord Halifax wurde schließlich beschlossen, die ganze Korrespondenz in der albanischen Frage der Versammlung zuzuleiten, ohne daß der Rat selbst zur Sache Stellung nahm oder irgendeine Empfehlung an die Versammlung richtete. Letztere kam aber nicht mehr dazu, sich mit den Ereignissen in Albanien auseinanderzusetzen.

Es dürfte niemanden überrascht haben, daß die Franco-Regierung, sobald sie sich in ganz Spanien durchgesetzt hatte, sich zum Austritt aus dem Völkerbund entschloß, der während des Bürgerkrieges die Barcelona-Regierung unterstützt und Negrín und del Vayo als Forum für ihre gegen die Nationalisten gerichtete Kampagne gedient hatte. Zunächst kündigte die spanische Regierung am 8. April 1939 die Generalakte vom 26. September 1928, der Spanien am 16. September 1930 beigetreten war. Wenn dies nicht bereits früher geschehen sei, wurde im Kündigungsschreiben ausgeführt, so lediglich aus dem Grunde, weil, wie der Generalsekretär am besten wissen müsse, das Sekretariat und die anderen Signatare der Generalakte sich stets geweigert hätten, Mitteilungen der spanischen nationalen Regierung in Empfang zu nehmen <sup>1)</sup>. Am 8. Mai 1939 teilte dann der spanische Außenminister Jordana in einem kurzen Telegramm, dessen Empfang am 9. Mai vom Generalsekretär bestätigt wurde, den Austritt Spaniens mit <sup>2)</sup>.

Nach dem vollen Umschwung in der Orientierung seiner Außenpolitik entschloß sich Rumänien, zur Bekräftigung des eingeschlagenen neuen Kurses nach außen hin am 10. Juli 1940 seinen Austritt aus dem Völkerbunde dem Generalsekretär zu notifizieren, der am 11. Juli den Empfang der rumänischen Mitteilung bestätigte <sup>3)</sup>. Der rumänische Außenminister Manoilescu erklärte zu diesem Schritt seiner Regierung, daß durch den Austritt Rumäniens aus der Liga der Nationen endgültig eine politische Illusion aufgegeben werde, auf der man zu lange beharrt habe. Von der Liga der Nationen habe Rumänien nur Gesten und Phrasen, niemals aber irgendeinen effektiven Nutzen gehabt. Hingegen sei es in einen automatischen Mechanismus schädlicher politischer Aktionen hineingezogen worden, die im Widerspruch zu seinen wahren Gefühlen gegenüber einigen befreundeten großen Nationen gestanden hätten. Rumänien, das eine Politik seiner wahren Interessen und eines europäischen Realismus befolge, sei der Ansicht, daß seine Anwesenheit in der Liga der Nationen keinen Zweck mehr habe <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Le Temps vom 21. April 1939.

<sup>2)</sup> Journ. Off. 1939, p. 344.

<sup>3)</sup> Vgl. Völkerbundsdokument C. 116. M. 106. 1940. VII.

<sup>4)</sup> Vgl. Deutsche Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1940; Türkische Post vom 12. Juli 1940.

Zwei lateinamerikanische Staaten, Uruguay und Argentinien, haben aus Anlaß des sowjetrussisch-finnischen Konfliktes mit ihrem Austritt gedroht und den Völkerbund offiziell davon in Kenntnis gesetzt, daß sie ihr weiteres Verbleiben von dem Ausschluß der Sowjetunion abhängig machten <sup>1)</sup>. Nachdem dieser Ausschluß am 14. Dezember 1939 tatsächlich erfolgt war, wurden die Austrittsabsichten der beiden Staaten gegenstandslos. In Uruguay war übrigens bereits im April 1939 im Senat ein Gesetzentwurf eingebracht worden, um den Austritt aus dem Völkerbunde zu veranlassen <sup>2)</sup>. Die Erörterung dieser Frage im Senat führte zunächst zu keinem Ergebnis, wurde aber im Dezember 1939 fortgesetzt und mit einer Resolution zugunsten des Austrittes abgeschlossen. Diese Resolution wurde mit 22 gegen 4 Stimmen gebilligt. Der Präsident der Republik, Baldomir, erklärte sich aber mit der Ansicht des Senats nicht einverstanden. Am 12. Dezember 1939 beschloß die Kammer nach einer Erörterung der Senatsresolution, die von Rednern verschiedener politischer Richtungen als verfassungswidrig bezeichnet wurde, mit 39 gegen 21 Stimmen, daß Uruguay im Völkerbunde bleiben solle <sup>3)</sup>.

In Indien hat die Gesetzgebende Versammlung über den Austritt aus dem Völkerbunde — nachdem ein entsprechender Antrag bereits im Jahre 1937 in dieser Körperschaft nach eingehender Erörterung sine die vertagt worden war <sup>4)</sup> — erneut beraten und am 10. Februar 1939 eine von der indischen Kongreßpartei eingebrachte Entschliebung angenommen, in der die Regierung aufgefordert wurde, sofort den Austritt Indiens aus dem Völkerbunde zu erklären. Diese Entschliebung war damit begründet, daß der Völkerbund nicht vermocht habe, den Artikel 16 gegenüber Mitgliedern, die den Pakt gebrochen hätten, zur

<sup>1)</sup> Vgl. folgende Stelle im Telegramm des Außenministers von Uruguay vom 4. Dezember 1939 an den Generalsekretär des Völkerbundes: »Il est . . inadmissible que des pays qui violent ouvertement les principes essentiels de la Société vivent côte à côte en son sein avec d'autres pays qui ont toujours été et qui restent décidés à les respecter. C'est avec la plus profonde douleur que l'Uruguay fait savoir à Monsieur le Secrétaire Général que si cette situation anormale persistait, il se verrait forcé, à son grand regret, de donner son préavis de retrait de l'Institution, conformément à l'article premier, alinéa 3, du Pacte de la S. d. N.« (Journ. Off. 1939, p. 511/512). Vgl. auch folgende Ausführungen des argentinischen Delegierten Freyre auf der XX. Versammlung: »Je me vois dans le devoir de déclarer . . avec le plus grand regret, mais en me faisant l'interprète de la décision inébranlable de mon Gouvernement, que la République Argentine ne pourra plus se considérer désormais comme un Membre de la S. d. N. tant que l'Union Soviétique pourra se prévaloir du même titre« (Actes de la 20<sup>e</sup> Ass., pl., p. 17).

<sup>2)</sup> Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores (Segunda Época), Tomo VII, Nr. V, 31 de Mayo de 1939, p. 1. Vgl. dort auch die ausgedehnte Diskussion und die Rede, die Außenminister Guani zugunsten des Verbleibens im Völkerbunde in der Sitzung vom 12. April 1939 gehalten hat.

<sup>3)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 12. Dezember 1939; Temps vom 13. 12. 1939.

<sup>4)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 131 Anm. 1.

Ausführung zu bringen, und daß Großbritannien darauf beharre, eine unrichtige Politik in Palästina zu verfolgen, die im Widerspruch zum Mandatsartikel des Paktes stehe und die Gefühle der indischen Nation mißachte <sup>1)</sup>. Diese Kundgebung der Legislative Assembly blieb jedoch ohne Folgen, da die indische Regierung dem Wunsch der Versammlung nicht stattgegeben hat.

Seitdem der Zusammenbruch des Völkerbundes als politisches Organ und seine fast völlige Lahmlegung auf allen anderen Gebieten im Sommer 1940 klar in Erscheinung getreten war, haben einige Mitgliedstaaten ihre Abkehr von Genf durch innerstaatliche Maßnahmen zum Ausdruck gebracht, ohne jedoch das formalrechtliche Band, das sie mit dem Völkerbunde verbindet, auf die im Völkerbundspakt vorgeschriebene Weise zu lösen. Als erstes Land ist in diesem Zusammenhang Dänemark zu nennen, das — wie einem Kommuniké des Außenministeriums vom 18. Juli 1940 entnommen werden kann — beschlossen hat, seinen ständigen Vertreter beim Völkerbund abzurufen und die Zahlung des Mitgliedsbeitrages einzustellen, da dem Völkerbunde infolge der Ereignisse keine reale Existenz mehr zukomme <sup>2)</sup>. Diesem Beispiel ist auch Finnland gefolgt. Nach Abberufung des finnischen Sondergesandten in Genf, Holsti, und nach der Liquidierung der ständigen Vertretung beim Völkerbunde wurde auch, wie das finnische Außenministerium am 17. August 1940 mitgeteilt hat, die besondere Völkerbundsabteilung in diesem Ministerium aufgelöst <sup>3)</sup>. Schließlich wurde im neuen Voranschlag für das Jahr 1941 der an den Völkerbund abzuführende Mitgliedsbeitrag in Höhe von 3,3 Millionen Finn. Mark gestrichen, wodurch nach Ansicht finnischer politischer Kreise Finnlands »endgültige Trennung von der Ära des Völkerbundes nunmehr realistisch vollzogen wurde« <sup>4)</sup>. In derselben Weise ist auch die Schweiz verfahren. Bei der Durchberatung des Schweizerischen Bundesvoranschlages für 1941 in den parlamentarischen Kommissionen stellte sich heraus, daß der Etat den üblichen Ausgabeposten »Beitrag zu den Kosten des Völkerbundes«, der zuletzt 446000 Schw. Fr. ausgemacht hat, nicht mehr enthielt. In der Erläuterung wurde nur kurz dazu bemerkt, daß dies angesichts der Umstände nicht mehr am Platze erscheine <sup>5)</sup>. Einen ähnlichen Weg ist auch Schweden gegangen. Zunächst hat es allerdings nur veranlaßt, daß die fälligen Beiträge vorläufig nicht nach Genf überführt würden. Das Außenministerium erklärte einem Vertreter von »Dagens Nyheter«,

<sup>1)</sup> Legislative Assembly Debates, 1939, vol. I, No. 7, p. 689.

<sup>2)</sup> Vgl. Udenrigspolitiske Meddelelser, Tidsskrift for Udenrigspolitik, 1940, Nr. 6, D. 69.

<sup>3)</sup> Pester Lloyd vom 18. August 1940.

<sup>4)</sup> DNB vom 28. September 1940, Nr. 272.

<sup>5)</sup> Berliner Börsen-Zeitung vom 26. November 1940 (Morgenausgabe).

daß man sich bis auf weiteres abwartend verhalte und die Entwicklung der Arbeitsmöglichkeiten des Völkerbundes verfolge, bevor man die fällige Überweisung vornehme<sup>1)</sup>. Bei der Aufstellung des Voranschlages für 1941 wurden dann doch die Mittel für den Völkerbund gestrichen. In der Erläuterung des Außenministers hieß es jedoch, daß wenn sich ein Bedürfnis für solche Mittel zeigen sollte, diese in einem Zusatzetat angefordert werden könnten<sup>2)</sup>.

Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Staaten die Auflösung des Völkerbundes schon für so fortgeschritten hielten (worauf das dänische Kommuniqué hinzudeuten scheint), daß sie die vorgeschriebenen Formalitäten eines rechtswirksamen Austrittes nunmehr für überflüssig erachteten, oder ob sie aus Gefühlsgründen von einem peinlichen Schritt Abstand nehmen wollten, nachdem sie praktisch ihre Loslösung von Genf vollzogen hatten und alle Risiken, die eine Mitgliedschaft für sie mit sich bringen konnte, über Bord geworfen zu haben glaubten. Für die letzte Vermutung scheint jedenfalls die Entwicklung im letzten Jahr zu sprechen. In der Tat ist seit Kriegsausbruch im Prozeß des allmählichen Abbröckelns des Mitgliederbestandes durch formelle Austritte aus dem Völkerbund ein Stillstand eingetreten (Rumänien bildet die einzige Ausnahme, die durch ganz besondere Umstände zu erklären ist). Es hat sich gezeigt, daß auch solche Regierungen, die sich über die Nutzlosigkeit des Völkerbundes für die Gewährleistung ihrer Sicherheit Rechenschaft gaben und sich im klaren waren, daß ihr weiteres Verbleiben im Völkerbunde von den Achsenmächten als neutralitätswidrig empfunden wurde, sich davor scheuten, die letzten Konsequenzen daraus zu ziehen, obgleich ein Teil ihrer eigenen öffentlichen Meinung mit Nachdruck für den Austritt aus der Genfer Liga eintrat und die Zugehörigkeit zum Völkerbunde als einseitige Festlegung bezeichnete. Neben der bei vielen Mitgliedstaaten stark verwurzelten Anhängerschaft an die Idee der internationalen Organisation und Zusammenarbeit, neben der Furcht, in eine Isolierung zu geraten, und schließlich neben hie und da trotz allem noch erhaltenen Hoffnungen auf künftige Möglichkeiten des Völkerbundes waren es vor allem Bedenken, daß eine endgültige Abkehr von der Genfer Institution mitten im Kriege als politische Demonstration, gegen die Westmächte und als eine Neuorientierung der traditionellen Außenpolitik der betreffenden Staaten gedeutet würde, die insbesondere die europäischen, außerhalb des Krieges stehenden Mitglieder vor einem Austritt aus dem Völkerbunde zurückschrecken ließen. Gewissermaßen als Wortführer dieser Staaten kann der derzeitige holländische Außenminister van Kleffens bezeichnet werden, der in einer Kammerrede vom 25. Januar

<sup>1)</sup> Udenrigspolitiske Meddelelser 1940, Nr. 6, K. 33; Berliner Börsen-Zeitung vom 20. Juli 1940.

<sup>2)</sup> Svenska Dagbladet vom 12. Januar 1941.

1940 diese Einstellung zum Völkerbunde zum Ausdruck brachte. Er gab den einseitigen Charakter der Zusammensetzung des Völkerbundes zu und stellte fest, daß eine weitere Fortdauer der Mitgliedschaft in einem Völkerbunde mit politischem Einschlag unmöglich würde, wenn dieser einseitige Charakter auch künftig fortbestehen sollte. Eine andere Frage sei es aber, ob für kleine Staaten, die im gegenwärtigen Konflikt neutral zu bleiben wünschten, wirklich gerade jetzt der Zeitpunkt gekommen sei, den Völkerbund zu verlassen. Holland und die anderen kleinen europäischen Staaten hätten diese Frage verneint. Ein Land wie Holland, das den Völkerbund begrüßt habe als einen bedeutenden Versuch zur Organisierung der Staatengemeinschaft, die den einzigen Weg zu einem friedlichen Zusammenleben der Menschheit darstelle, werde nicht, wenn auch das Ergebnis vorderhand enttäuschend sei, in unbesonnener Weise durch den Austritt aus dem Völkerbunde zu dessen Untergang beitragen. Solange noch die Hoffnung bestehe, nach einer Periode der Zerrüttung die Völkerbundsorganisation — sei es auch in veränderter Form — zu neuem Leben zu erwecken, sollten die kleinen Staaten dem Völkerbunde treu bleiben. Erst dann, wenn alle Hoffnungen auf diese Entwicklung aufgegeben werden müßten, werde für diese Staaten der Augenblick gekommen sein, sich aus dem Völkerbunde zurückzuziehen <sup>1)</sup>.

Verfehlt wäre schließlich, die Auflösung des chinesischen Bureaus in Genf und die Rückreise der Mitglieder der chinesischen ständigen Delegation nach China als Austritt dieses Landes aufzufassen, wie dies vielfach in der Presse geschehen ist <sup>2)</sup>. Diese Maßnahme, die übrigens von den meisten Mitgliedstaaten nachgeahmt wurde — verblieben sind in Genf fast ausschließlich die Delegationen emigrierter Regierungen, die in ihre Länder nicht zurückreisen können —, erklärt sich dadurch, daß die ständigen Delegationen in der Hauptsache an der politischen Tätigkeit des Völkerbundes interessiert sind und nach der vollkommenen Stilllegung dieser Tätigkeit keinen triftigen Grund für ein weiteres Verbleiben in Genf haben. Im Falle Chinas war dieser Entschluß auch durch die prekäre Finanzlage des Landes geboten, die zur Einsparung überflüssiger Ausgaben zwang. Bis jetzt ist aber nichts bekannt geworden, was dafür sprechen würde, daß China seine grundsätzliche Einstellung zur Genfer Institution geändert hätte, die durch folgende vom chinesischen Delegierten Wellington Koo in der Ratssitzung vom 14. Dezember 1939 aus Anlaß der Wiederwahl seines Landes abgegebene Erklärung zum Ausdruck kam:

<sup>1)</sup> Handelingen der Staten Generaal — 1939/40 — Eerste Kamer, 21ste vergadering, S. 172.

<sup>2)</sup> Vgl. z. B. Frankfurter Zeitung vom 2. August 1940.

»Je puis vous assurer que la foi de la Chine dans les principes de la Société des Nations demeure aussi forte et ardente que jamais«<sup>1)</sup>.

Wie sich aus dem vorhergehenden Überblick ergibt, zählt der Völkerbund nach dem Stand vom 1. Januar 1941 nominell noch immer 49 Mitglieder. Würde man davon diejenigen Mitglieder abziehen, die im Laufe der Jahre 1939 und 1940 formell gekündigt haben<sup>2)</sup> — mit Ausnahme Albaniens, in dessen Falle die Rechtsgültigkeit der ausgesprochenen Kündigung in der Schwebe gelassen wurde<sup>3)</sup> —, so ergäbe sich die Zahl von 45 Mitgliedern. Wendet man sich aber von einer rein formalen Betrachtungsweise ab und stellt man sich auf den Boden der Realitäten, so erhält man ein anderes Bild. Neben Abessinien nämlich, das bereits seit Jahren sein Schattendasein in dem Mitgliederverzeichnis der Liga fristet<sup>4)</sup>, erweisen sich noch 6 weitere Mitgliedschaften als reine Fiktion, da die betreffenden Staaten zu einem Bestandteil fremder Staatenverbände geworden sind und entweder ihren Staatscharakter überhaupt verloren oder jedenfalls ihre völkerrechtliche Subjektivität eingebüßt haben. Es fallen unter diese Kategorie »fiktiver Mitglieder« außer Abessinien noch die Tschecho-Slowakei, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Luxemburg. Soweit die Veränderung im Status dieser Länder auf Grund eines von der legalen Regierung ausgesprochenen Verzichtes auf die eigene Unabhängigkeit erfolgte, lag die Annahme nahe, daß der Völkerbund wie im Falle Österreichs<sup>5)</sup> auch die Mitgliedschaft dieser Länder stillschweigend als erloschen betrachten würde. Es schien auch zunächst, daß der Völkerbund in bezug auf die Tschecho-Slowakei eine solche Haltung einnehmen würde, denn weder der Rat noch die Versammlung haben sich — und zwar zu einer Zeit, als diese Organe noch ohne Schwierigkeit zusammentreten konnten — mit den Ereignissen in diesem Lande befaßt<sup>6)</sup>. Auf der XX. Versammlung war keine tschechi-

1) Vgl. Journ. Off. 1939, p. 505.

2) Dazu scheint man um so mehr berechtigt zu sein, als auch in normalen Zeiten die Staaten, die ihren Austritt angekündigt hatten, während der zweijährigen nachfolgenden Frist keinen Anteil an der Tätigkeit des Völkerbundes zu haben pflegten und die Möglichkeit einer Zurücknahme der Kündigung unter den gegenwärtigen Umständen so gut wie ausgeschlossen ist. Im übrigen wird der Austritt für Ungarn bereits am 11. April 1941, für Peru am 9. April 1941 und für Spanien am 9. Mai 1941 rechtskräftig.

3) Siehe oben S. 671 ff.

4) Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 133 ff.; Bd. IX, S. 102 ff.

5) Vgl. diese Zeitschrift Bd. IX, S. 97 ff.

6) Ein am 16. März 1939 von dem ehemaligen Präsidenten Benesch an den Generalsekretär adressiertes Protesttelegramm gegen die Errichtung des Protektorats über Böhmen und Mähren wurde von dem Generalsekretär in Einklang mit der im Völkerbunde geübten Praxis als Kundgebung einer Privatperson nicht beachtet. Dasselbe Schicksal wäre auch einem zweiten Telegramm beschieden gewesen, das Benesch am 13. Mai 1939 dem Ratspräsidenten und dem Generalsekretär sandte (vgl. Parl. Deb., H. C., vol. 349, col. 945; Rapport sur l'œuvre de la S. d. N. 1938/39, A. 6. 1939, p. 16), in dem er unter

sche Delegation erschienen. Es gab keine völkerrechtlich anerkannte tschecho-slowakische Regierung mehr, die an die Völkerbundsorgane hätte appellieren und sich dort vertreten lassen können <sup>1)</sup>. Daß aber der Völkerbund die tschecho-slowakische Mitgliedschaft nicht für erloschen hält, ergibt sich daraus, daß der vor der Errichtung des Protektorats ernannte Regierungsvertreter beim Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes an der Tagung dieses Organs, die Anfang Februar 1940 stattgefunden hat, teilnehmen durfte <sup>2)</sup> und daß die Tschecho-Slowakei nach wie vor vom Völkerbundssekretariat im Verzeichnis der Mitglieder aufgeführt wird. Zu den Ereignissen in den baltischen Staaten Stellung zu nehmen, war der Völkerbund nicht mehr in der Lage, da weder die Versammlung noch der Rat im Jahre 1940 zusammentreten konnten. Was Polen betrifft, so wird dieses Land sowohl vom Völkerbunde als auch von seinen einzelnen Mitgliedern den übrigen von deutschen Truppen besetzten Staaten gleichgestellt und die Lage in Polen als militärische Okkupation betrachtet, die als bloßes Faktum am Rechtszustand nichts ändert. Infolgedessen unterhält der Völkerbund Beziehungen zur emigrierten polnischen Regierung, die ihrerseits eine ständige Delegation, die seiner Zeit von Außenminister Beck aufgelöst worden war, wieder errichtet und an allen Tagungen, die die Liga und das Arbeitsamt seit dem Kriegsausbruch veranstaltet haben, teilgenommen hat. Hinsichtlich des Verhaltens der Völkerbundsmitglieder in bezug auf Luxemburg, für dessen Mitgliedschaft die realen Grundlagen infolge der deutschen Eingliederungsmaßnahmen entfallen sind, ist lediglich bekannt geworden, daß auf Grund eines Abkommens mit der kanadischen Regierung in Montreal eine provisorische Regierung für das Großherzogtum errichtet worden ist <sup>3)</sup>. Diesen fiktiven Mitgliedern wäre noch Al-

Wiederholung seines früheren Protestes einen Appell an den Völkerbundsrat richtete, sich insbesondere mit der Besetzung Karpathorußlands durch Ungarn zu befassen, wenn nicht der Delegierte der Sowjetunion in der Ratssitzung vom 22. Mai 1939 (vgl. Journ. Off. 1939, p. 248) und dann durch Schreiben vom 29. Mai 1939 gefordert hätte, daß dieses Telegramm der nächsten Versammlung unterbreitet würde. Infolgedessen teilte der Generalsekretär am 9. Juni 1939 allen Bundesmitgliedern das Telegramm von Benesch und das sowjetrussische Schreiben mit. Da die Sowjetunion bald nach der Verständigung mit Deutschland das Protektorat und die Existenz eines slowakischen Staates anerkannt hatte, hätte sie auf der XX. Versammlung kaum noch die Forderung Benesch unterstützen können. Übrigens hatte diese Versammlung die Diskussion politischer Fragen auf den sowjetrussisch-finnischen Konflikt beschränkt.

<sup>1)</sup> Benesch wurde als Chef einer provisorischen tschecho-slowakischen Regierung erst am 21. Juli 1940 und auch nur von der britischen Regierung anerkannt. Vorher hatten Frankreich und Großbritannien am 17. bzw. am 20. Dezember 1939 anerkannt, daß das im November 1939 in Paris gebildete Nationalkomitee »was qualified to represent the Czecho-Slovak peoples« (vgl. Times vom 22. Dezember 1939, S. 5).

<sup>2)</sup> Vgl. Times vom 6. Februar 1940, S. 7.

<sup>3)</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 14. November 1940.

banien zuzurechnen für den Fall, daß die am 13. April 1939 ausgesprochene Kündigung vom Völkerbunde für nicht rechtswirksam befunden würde, da Albanien als ein nunmehr mit Italien unierter und von diesem nach außen vertretener Staat nicht mehr an dem Völkerbunde teilnehmen kann. Schließlich kommen neben diesen rein fiktiven Mitgliedschaften zur Zeit auch Belgien, Holland, Norwegen und Dänemark als effektive Völkerbundsmitglieder nicht in Frage, da sie infolge der Besetzung durch deutsche Truppen in ihrer außenpolitischen Tätigkeit ganz behindert bzw. beeinträchtigt sind.

Auf diese Weise können zur Zeit von den 45 nominellen Völkerbundsmitgliedern in Wirklichkeit nur noch 33 Staaten, die tatsächlich eine Herrschaftsgewalt ausüben und in der Lage sind, die aus der Mitgliedschaft entspringenden Rechte und Pflichten wirksam wahrzunehmen bzw. zu erfüllen, als effektive Völkerbundsmitglieder bezeichnet werden.

v. Gretschaninow.

Abgeschlossen Ende Februar 1941.

### Anhang.

#### Mitgliederbestand des Völkerbundes 1920—1940<sup>1)</sup>

	<i>Beitritt</i>	<i>Austritt</i>
1. Abessinien (F) . . . . .	23. 9. 1923	2)
2. Ägypten . . . . .	26. 5. 1937	
3. Afghanistan . . . . .	27. 9. 1934	
4. Albanien . . . . .	17. 12. 1920	3)
5. Argentinien 4) . . . . .	10. 1. 1920	
6. Australien . . . . .	10. 1. 1920	
7. Belgien (B) . . . . .	10. 1. 1920	
8. Bolivien . . . . .	10. 1. 1920	
9. Brasilien . . . . .	10. 1. 1920	14. 6. 1928
10. Bulgarien . . . . .	16. 12. 1920	
11. Chile . . . . .	10. 1. 1920	2. 6. 1940
12. China . . . . .	16. 7. 1920	
13. Costa-Rica . . . . .	16. 12. 1920	1. 1. 1927
14. Cuba . . . . .	8. 3. 1920	
15. Dänemark (B) . . . . .	8. 3. 1920	
16. Deutsches Reich . . . . .	8. 9. 1926	21. 10. 1935

<sup>1)</sup> Ein B in Klammern nach dem Namen des Landes bedeutet, daß das betreffende Land von deutschen Truppen besetzt ist.

Ein F in Klammern nach dem Namen des Landes bedeutet, daß die Mitgliedschaft dieses Landes fiktiv ist.

<sup>2)</sup> Die Mitgliedschaft ist de facto mit der Annexion Abessiniens durch Italien am 9. Mai 1936 erloschen.

<sup>3)</sup> Die Mitgliedschaft wurde am 13. April 1939 gekündigt.

<sup>4)</sup> Vom 4. Dezember 1920 bis zum 28. September 1933 hat die Mitgliedschaft geruht.

	<i>Beitritt</i>	<i>Austritt</i>
17. Dominikanische Republik . . . . .	29. 9. 1924	
18. Ecuador . . . . .	28. 9. 1934	
19. Estland (F) . . . . .	22. 9. 1921	1)
20. Finnland . . . . .	16. 12. 1920	
21. Frankreich . . . . .	10. 1. 1920	
22. Griechenland 2) . . . . .	30. 3. 1920	
23. Großbritannien . . . . .	10. 1. 1920	
24. Guatemala . . . . .	10. 1. 1920	15. 5. 1938
25. Haiti . . . . .	30. 6. 1920	
26. Honduras . . . . .	3. 11. 1920	10. 7. 1938
27. Indien . . . . .	10. 1. 1920	
28. Irak . . . . .	3. 10. 1932	
29. Iran . . . . .	10. 1. 1920	
30. Irland . . . . .	10. 9. 1923	
31. Italien . . . . .	10. 1. 1920	13. 12. 1939
32. Japan . . . . .	10. 1. 1920	27. 3. 1935
33. Jugoslawien . . . . .	10. 2. 1920	
34. Kanada . . . . .	10. 1. 1920	
35. Kolumbien . . . . .	16. 2. 1920	
36. Lettland (F) . . . . .	22. 9. 1921	3)
37. Liberia . . . . .	30. 6. 1920	
38. Litauen (F) . . . . .	22. 9. 1921	4)
39. Luxemburg (F) . . . . .	16. 12. 1920	5)
40. Mexiko . . . . .	12. 9. 1931	6)
41. Neuseeland . . . . .	10. 1. 1920	
42. Nicaragua . . . . .	3. 11. 1920	27. 6. 1938
43. Niederlande (B) . . . . .	9. 3. 1920	
44. Norwegen (B) . . . . .	5. 3. 1920	
45. Österreich . . . . .	15. 12. 1920	13. 3. 1938 7)
46. Panama 8) . . . . .	25. 11. 1920	
47. Paraguay . . . . .	10. 1. 1920	24. 2. 1937
48. Peru . . . . .	10. 1. 1920	9. 4. 1941

1) Die Mitgliedschaft ist durch die Aufnahme Estlands in die Sowjetunion am 6. August 1940 de facto erloschen.

2) Nach verbreiteter Ansicht ist Griechenland bereits vor der Ratifizierung des Versailler Vertrages durch die konkludente Handlung der Teilnahme an der ersten Sitzung des Völkerbundsrates am 16. Januar 1920 dem Völkerbund beigetreten. In diesem Sinne vgl. die Haager Cour im Mavrommatis-Fall (Série A, Nr. 2, p. 12).

3) Die Mitgliedschaft ist durch die Aufnahme Lettlands in die Sowjetunion am 5. August 1940 de facto erloschen.

4) Die Mitgliedschaft ist durch die Aufnahme Litauens in die Sowjetunion am 3. August 1940 de facto erloschen.

5) Der Mitgliedschaft ist durch die von Deutschland eingeleiteten Eingliederungsmaßnahmen bereits die tatsächliche Grundlage entzogen.

6) Mexiko hatte am 3. Dezember 1932 eine bedingte Kündigung ausgesprochen, diese jedoch durch Schreiben vom 5. Mai 1934 an den Generalsekretär zurückgenommen (vgl. Journ. Off. 1933, p. 395; 1934, p. 428).

7) Die Mitgliedschaft ist durch die Eingliederung in das Deutsche Reich erloschen.

8) Panama wurde tatsächlich schon früher als Mitglied betrachtet und war gleich bei der Eröffnung der ersten Völkerbundsversammlung am 15. November 1920 durch

	<i>Beitritt</i>	<i>Austritt</i>
49. Polen (F) . . . . .	10. I. 1920	1)
50. Portugal . . . . .	8. 4. 1920	
51. Rumänien . . . . .	14. 9. 1920	2)
52. El Salvador . . . . .	10. 3. 1920	10. 8. 1939
53. Schweden . . . . .	9. 3. 1920	
54. Schweiz . . . . .	8. 3. 1920	
55. Spanien 3) . . . . .	10. I. 1920	9. 5. 1941
56. Südafrika . . . . .	10. I. 1920	
57. Thailand (Siam) . . . . .	10. I. 1920	
58. Tschecho-Slowakei (F) . . . . .	10. I. 1920	4)
59. Türkei . . . . .	18. 7. 1932	
60. Ungarn . . . . .	18. 9. 1922	11. 4. 1941
61. U. d. S. S. R. . . . .	18. 9. 1934	14. 12. 1939 (Ausschluß)
62. Uruguay . . . . .	10. I. 1920	
63. Venezuela . . . . .	3. 3. 1920	11. 7. 1940.

## Die Eingliederung der baltischen Staaten in die Sowjet-Union

### I.

Wenn man einen Rückblick auf die Grundlinien der Beziehungen der Sowjetregierung zu den baltischen Staaten wirft, die ihr unabhängiges staatliches Dasein dem Zusammenbruch des Russischen Reiches verdanken, so lassen sich folgende politische Tendenzen feststellen.

Die bolschewistische Revolution hat einen radikalen Bruch mit der nationalen Politik des vorrevolutionären Rußlands mit sich gebracht, aber zugleich auch die Idee der Weltmission des Kommunismus ins Leben gerufen. Einerseits wurde bereits in der »Deklaration der Rechte der Völker Rußlands« vom 2./15. November 1917<sup>5)</sup> erklärt, daß der Rat der Volkskommissare »das Recht der Völker Rußlands auf

eine Delegation vertreten, da es am 8. Januar 1920 den Versailler Vertrag ratifiziert hatte und telegraphisch davon den Generalsekretär benachrichtigte. In einem am 30. Juli 1920 zusammengestellten Verzeichnis der Mitglieder wurde jedenfalls Panama aufgeführt (vgl. Journ. Off. 1920, p. 299).

<sup>1)</sup> Die Mitgliedschaft ist durch den Untergang des polnischen Staates und seine Aufteilung zwischen Deutschland und der Sowjetunion im Verträge vom 28. September 1939 de facto erloschen.

<sup>2)</sup> Die Mitgliedschaft wurde am 11. Juli 1940 gekündigt.

<sup>3)</sup> Spanien hatte bereits einmal am 8. September 1926 die Mitgliedschaft gekündigt, diese Kündigung aber am 22. März 1928 zurückgenommen.

<sup>4)</sup> Die Mitgliedschaft ist durch die Auflösung der Tschecho-Slowakei und die deutsch-tschechische Einigung vom 15. März 1939 de facto erloschen.

<sup>5)</sup> Sobranie Uzakonenij 1917/18, Art. 18; deutsche Übersetzung H. Klibanski, Die Gesetzgebung der Bolschewiki, Leipzig und Berlin 1920, S. 1ff.